

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

**EMPRESA DE SERVIÇOS PARTILHADOS:
SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DO
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL**

José Carlos Vicente Pereira
Major de Artilharia



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**EMPRESA DE SERVIÇOS PARTILHADOS:
SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DO
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL**

MAJ ART JOSÉ CARLOS VICENTE PEREIRA

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Lisboa, 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**EMPRESA DE SERVIÇOS PARTILHADOS:
SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DO
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL**

MAJ ART JOSÉ CARLOS VICENTE PEREIRA

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TCOR Sérgio Nolasco Martins

Lisboa, 2008



AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho de investigação é sempre um projecto pessoal que consome tempo, normalmente em detrimento de outras actividades desenvolvidas durante o nosso dia-a-dia. Como é natural, o caminho por mim percorrido levou-me a conhecer novas instituições, pessoas e temas que até aqui pouco conhecia. Também nunca me senti sozinho nesta jornada, pois beneficieei de inúmeros apoios institucionais e pessoais, aos quais é de elementar justiça expressar o meu mais profundo reconhecimento e gratidão.

Em termos institucionais, ao Instituto de Estudos Superiores Militares, onde encontrei o desafio para aprofundar este estudo. À Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, onde todos se disponibilizaram para me apoiar na execução desta empreitada. À SONAE Distribuição, na pessoa do Sr. Dr. Rui Mota, à GeRAP, na pessoa do seu Presidente, Professor Doutor José Cordeiro Gomes e do seu Administrador, Dr. Eugénio Antunes e ao Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na pessoa do Dr. Luis Costa, Chefe da Divisão de Gestão de Recursos Humanos, pela gentileza e disponibilidade por todos demonstrada e pelo (precioso) tempo que despenderam, para me mostrarem a situação do projecto dos “serviços partilhados” ou para esclarecerem todas as minhas dúvidas.

Em termos pessoais, e lamentando não poder mencionar todos os que me apoiaram, destacava em primeiro lugar o meu orientador, TCOR Nolasco Martins, pelo seu apoio e constante incentivo, e que comigo avançou, numa área que também lhe era pouco familiar.

Das diversas personalidades com quem discuti o tema deste estudo, destaco o MGEN Luís Sequeira, Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional e o MGEN Rodrigues Viana, Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, pela amizade e camaradagem. Ao professor Alberto Ramalheira agradeço a disponibilidade e a forma tão paciente com que dissipou todas as minhas dúvidas.

Aos meus camaradas e amigos, TCOR Proença Garcia e MAJ João Seatra, pela revisão do texto na perspectiva metodológica e também militar e ainda pelas críticas e opiniões.

Termino com a referência aos que mais importantes são para mim. A minha família e os meus amigos, em especial a minha companheira Regina (também pela revisão final do texto) e os meus filhos Gonçalo e Mariana que tão pacientemente aceitaram que lhes tirasse o tempo que mereciam, e precisavam.



ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Enquadramento conceptual.....	4
a. O PRACE	4
b. O POCP	5
c. Outsourcing	7
d. Parcerias público-privadas	8
e. Prestação centralizada de serviços	9
f. Serviços partilhados	10
g. Entidade Pública Empresarial	12
h. Mobilidade na função pública	13
3. Casos de estudo	16
a. Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH)	16
b. Ministério da Economia	17
c. SONAE Distribuição SGPS, SA	17
4. Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE	18
a. Enquadramento legal.....	19
b. Áreas de actividade a implementar	22
c. Posicionamento da empresa e visão do futuro	23
d. Estrutura e actividades a desenvolver	24
(1) GeRFiP	26
(2) GeRHuP.....	28
(3) GeRMoP.....	30



5. Aplicabilidade da GeRAP no contexto da SG/MDN	31
a. Estrutura da Secretaria-Geral do MDN	31
(1) Direcção de Serviços de Planeamento e Coordenação	31
(2) Direcção de Serviços de Administração Financeira e Patrimonial	31
(3) Direcção de Serviços de Organização e Sistemas de Informação	31
(4) Direcção de Serviços de Administração e Gestão de Recursos Humanos	32
(5) Gabinete de Comunicação e Relações Públicas	32
(6) Divisão de Estatística e Análise Financeira	32
(7) Centro de Documentação e Informação	32
(8) Departamento de Assuntos Jurídicos	32
b. Visão do Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional	32
c. Implementação do conceito de Prestação Centralizada de Serviços	33
d. Gestão de recursos das Tecnologias de Informação e Comunicação	35
e. Gestão de recursos humanos	35
(1) Integração dos serviços disponibilizados pela GeRAP	35
(2) Vantagens e desvantagens	36
f. Gestão de recursos financeiros	36
(1) Integração dos serviços disponibilizados pela GeRAP	36
(2) Vantagens e desvantagens	36
 Conclusões	 37
 Recomendações	 40
 Referências bibliográficas	 41
 Anexo 1 - Estatutos da GeRAP	 44
 Anexo 2 – Carta de missão do Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional ...	 52
 Apêndices	 62
Apêndice 1 - Corpo de conceitos	
Apêndice 2 - Resumo das entrevistas realizadas	
Apêndice 3 – Caso de estudo estrangeiro	





RESUMO

O presente trabalho de investigação foi desenvolvido no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2007-2008 e visa abordar uma temática assaz interessante e que se reveste cada vez mais de uma importância impossível de ignorar. Os tempos que actualmente se vivem, impõem às instituições reformas de fundo na gestão e na rentabilização dos recursos colocados à sua disposição.

O Ministério da Defesa Nacional, como departamento governamental ao qual compete, entre outras, a função de assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas, deverá ter uma postura activa procurando adoptar as mais recentes práticas de gestão que conduzam a economias de escala para o seu orçamento, constituindo-se assim um exemplo para os cidadãos e para outros Ministérios.

No presente trabalho foi empregue o método científico, com recurso ao modelo dedutivo para se encontrar resposta ao problema em análise consubstanciado na questão central *“Em que áreas de actividade do Ministério da Defesa Nacional, será aplicável a utilização de serviços disponibilizados pela GeRAP?”*.

O estudo está organizado em quatro partes essenciais, encadeadas de forma a dar sentido à percepção do assunto: na primeira, revêem-se os conceitos que enformam o assunto em apreço; na segunda, analisam-se alguns casos de estudo nacionais e estrangeiros; na terceira, analisa-se a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP), analisando o seu enquadramento legal e as áreas de actividade; por último, na quarta, aborda-se a aplicabilidade da GeRAP no contexto do MDN, estudando-se as áreas da gestão dos recursos humanos e dos recursos financeiros.

Conclui-se que existem áreas de actividade do MDN onde é possível prever a aplicabilidade dos serviços disponibilizados pela GeRAP e tecem-se algumas considerações que conduzirão à resposta à questão central agora enunciada, bem como algumas recomendações consideradas pertinentes.



ABSTRACT

This paper was developed during the Joint Staff Course 2007-2008 and concentrates on a very interesting subject that cannot be neglected. Currently, large reforms are imposed on institutions, regarding the management of the resources at their disposal.

One of the many responsibilities of the Ministry of National Defence is to manage the administration of the Armed Forces. It seeks to adopt the most recent management techniques which can lead to the effective use of its budget and act as a role model for other Ministries and citizens.

In this study, a scientific method and deductive model were used to find an answer to the issues raised with the central question “*In which areas, within the Ministry of National Defence, would shared services provided by GeRAP be applicable?*”.

The study is organized in four parts. First the areas that shape the subject are reviewed; second, some case studies are analysed; third, an overview and analysis of the GeRAP company (Shared Services Management Enterprise) is given, with respect to its legal framework and areas of activity; finally, the fourth part will analyse the applicability of these services provided by GeRAP within the context of the Ministry of National Defence, specifically in the areas of human and financial resources.

In conclusion, there are some areas within the Ministry of National Defence where the application of the services provided by GeRAP are appropriate, thus answering the central question and giving recommendations regarding this subject.



PALAVRAS CHAVE

Administração de Recursos Partilhados;

Centro de Serviços Partilhados;

Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública;

Serviços Partilhados;

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional;

Unidade de Serviços Partilhados;

**LISTA DE ABREVIATURAS**

ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas
ARP	Administração de Recursos Partilhados
ASP	<i>Application Service Provider</i> (Fornecedor de Aplicações de Serviços)
BEP	Bolsa de Emprego Público
CDD	Centro de Dados da Defesa
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
CSP	Centro de Serviços Partilhados
DecLei	Decreto-Lei
DGAEP	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGI	Direcção-Geral dos Impostos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
EPE	Entidade Pública Empresarial
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE
GeRHuP	Gestão de Recursos Humanos Partilhados
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhados
GeRMoP	Gestão de Recursos em Modo Partilhado
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
IDN	Instituto da Defesa Nacional
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGDN	Inspeção Geral da Defesa Nacional
II	Instituto de Informática
INA	Instituto Nacional de Administração, IP



KPI	<i>Key Performance Indicators</i> (Principais Indicadores de Desempenho)
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PCS	Prestação Centralizada de Serviços
PJM	Polícia Judiciária Militar
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RIGORE	Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado
SAP	<i>Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung</i> (Sistemas, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados)
SG/MDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SIC	Sistemas de Informação e Comunicação
SIG	Sistema Integrado de Gestão
sigME	Sistema Integrado de Gestão e Apoio à Mobilidade Especial
SLA	<i>Service Level Agreements</i> (Acordos de Nível de Serviço)
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SPA	Sector Público Administrativo
SUCH	Serviços de Utilização Comum dos Hospitais
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UMC	Unidade Ministerial de Compras
USP	Unidade de Serviços Partilhados



1. Introdução

Definição do problema e do contexto

Portugal é um país com conhecida limitação de recursos financeiros, o que por si só justificaria qualquer medida cujo objectivo fosse a rentabilização dos recursos existentes. A Administração Pública, não só deve pautar-se por modelos organizacionais que privilegiem a optimização dos meios, como deve servir de exemplo ao sector privado, no que respeita a medidas inovadoras de gestão empresarial.

Apostando em acompanhar as mais modernas tendências do mercado empresarial privado, o Governo optou por dar corpo a uma iniciativa inovadora no âmbito da Administração Pública, materializada pela criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP)¹.

Constituindo-se o Ministério da Defesa Nacional (MDN) como o departamento governamental que tem por missão a preparação e execução da política de Defesa Nacional², e atendendo à sua responsabilidade de assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas, e à sua competência para definir, executar e coordenar as políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros, não será de estranhar que este Ministério participe igualmente neste projecto, que, por enquanto, se assume como piloto e se encontra limitado ao Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP)³.

Apesar das especificidades do meio castrense, existem domínios em que será desejável a adopção de medidas com vista à racionalização dos escassos meios existentes e da melhoria dos níveis de proficiência no cumprimento das missões atribuídas. Este trabalho concentra-se na possibilidade de trazer melhorias na gestão dos recursos do MDN, num contexto que não abarque as áreas essencialmente militares, mas antes nas áreas funcionais comparáveis às realizadas em qualquer outro ministério.

É então neste contexto que foi desenvolvido este estudo, identificando e analisando as áreas em que a utilização dos serviços disponibilizados pela empresa GeRAP poderá resultar em economias de escala para o MDN.

Definição do objectivo da investigação

¹ Estatutos aprovados no DecLei 25/2007 de 7 de Fevereiro, publicado no Diário da República nº 27, Série I.

² Lei Orgânica do MDN, aprovada pelo DecLei 47/93 de 26 de Fevereiro, publicado no Diário da República nº 48, Série I-A.

³ Conforme o Artigo 4º do DecLei 25/2007.



O objectivo que pretendemos alcançar com a realização deste trabalho de investigação, é a determinação das áreas de actividade do MDN em que a utilização dos serviços disponibilizados pela GeRAP resultaria, não só numa nítida economia de escala para o orçamento do Ministério, como num melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Importância do estudo

Para a compreensão da abrangência deste estudo, dever-se-á ter em atenção que o MDN é o departamento governativo da administração central ao qual incumbe “ (...) assegurar e fiscalizar a administração das Forças Armadas e dos demais órgãos, serviços e organismos nele integrados (...) ”⁴.

Considerando que a melhoria dos processos e dos procedimentos, com vista à rentabilização dos recursos, deverá ser uma preocupação de qualquer instituição moderna e não apenas um imperativo economicista ditado pela actual situação económica do país, entende-se ser importante e oportuno, lançar mais este contributo sobre a aplicabilidade dos serviços partilhados no MDN.

Com a prossecução deste desiderato, poderá auxiliar-se as entidades envolvidas neste processo a tornarem o MDN, não só uma instituição cumpridora e praticante das mais modernas técnicas de gestão, como também um exemplo, em Portugal, da aplicação dos Serviços Partilhados por um organismo governamental.

Delimitação do estudo

O presente estudo pretende avaliar as eventuais áreas de aplicabilidade dos serviços prestados pela GeRAP, no contexto do MDN. Durante o estudo, verificou-se que a GeRAP se encontra estruturada para fornecer serviços, numa fase inicial, aos organismos com funções idênticas em todos os ministérios, ou seja, às suas Secretarias-Gerais. É nesse sentido que se conduziu este estudo, limitando-o às actividades desenvolvidas pela Secretaria-Geral do MDN.

De fora do objecto deste estudo ficaram: todos os aspectos relativos a outras áreas de actividade do MDN, não desenvolvidas pela SG/MDN; a gestão da mobilidade (apesar de abordada durante a análise); outras formas de rentabilização de meios e de obtenção de sinergias não englobadas no conceito da GeRAP, nomeadamente a utilização pela SG/MDN do conceito de *outsourcing* de outras empresas de serviços ou a implementação de parcerias público-privadas por parte do Governo.

⁴ Artigo 34º da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei nº 29/82 de 11 de Dezembro).

Metodologia

A metodologia usada foi diferenciada em cada uma das fases do estudo. Numa primeira fase, baseámo-nos no método dedutivo à medida que recolhíamos e seleccionávamos toda a informação disponível. Procurámos nesta fase isolar os aspectos que considerámos relevantes a partir da observação do geral. Numa segunda fase baseámos o estudo no método indutivo procurando analisar os factos já isolados e utilizá-los na construção de um modelo de análise que caracterize o nosso objecto de estudo.

Na abordagem do conceito de Serviços Partilhados, foi utilizado o método funcionalista e na recolha da informação utilizámos, numa fase inicial, a consulta da legislação enquadrante do tema bem como de publicações e outros documentos relevantes. Procedemos igualmente, nesta fase, a conversas exploratórias com entidades de reconhecida competência no assunto. Numa fase mais adiantada de recolha da informação, realizámos entrevistas a entidades de inquestionável interesse para o assunto em apreço, tais como a Secretaria de Estado da Administração Pública, a Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN), a Administração da GeRAP, bem como a entidades envolvidas em projectos semelhantes.

Perante a vastidão de questões que o tema levanta, procurou-se circunscrevê-las definindo a questão central como sendo: *“Em que áreas de actividade do Ministério da Defesa Nacional, será aplicável a utilização de serviços disponibilizados pela GeRAP”* e identificando-se três hipóteses:

- H1 – Todas as áreas de actividade da SG/MDN são passíveis de serem executadas pelos serviços disponibilizados pela GeRAP;
- H2 – Nenhuma das áreas de actividade da SG/MDN é passível de ser executada pelos serviços disponibilizados pela GeRAP;
- H3 – Algumas das áreas de actividade da SG/MDN são passíveis de serem executadas pelos serviços disponibilizados pela GeRAP;

No final deste trabalho serão enumeradas as principais conclusões e as recomendações julgadas adequadas.



2. Enquadramento conceptual

Um aspecto fundamental para a cabal compreensão do tema em apreço é a definição rigorosa de cada um dos conceitos que, quando mal interpretados, poderão impedir a clara noção do que se entende por serviços partilhados e qual a sua importância, neste caso para o MDN.

Será também abordado neste capítulo, um conjunto de diplomas e de ferramentas contabilísticas que permitirão ter uma melhor compreensão da importância que o conceito de serviços partilhados tem na actual gestão da Administração Pública.

a. O PRACE

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) poderá ser definido como o conjunto de orientações definidas pelo XVII Governo Constitucional para tornar a Administração Pública mais próxima do cidadão e de acordo com os princípios orientadores da cidadania e do desenvolvimento económico sustentado (DR nº 149 Série I-B, 2005: 4503). Nesse sentido, o PRACE preconiza a determinação do Governo em reorganizar a Administração Central do Estado para atingir economias de custos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. De acordo com o diploma enquadrante⁵, a política de modernização da Administração Pública deverá ser conduzida tendo em consideração os recursos financeiros do país.

Da leitura atenta do preâmbulo da legislação em causa, ressalta o espírito do legislador que nos indica serem objectivos deste Programa, a melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos, às empresas e às comunidades e a redução do volume da despesa pública. Para a consecução destes objectivos, apostar-se-á na descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços.

Os objectivos do PRACE englobam áreas e determinações genéricas que deverão ser posteriormente interpretadas pelos diferentes ministérios com vista à aplicação, caso a caso, das medidas concretas e realistas, que conduzam toda a administração central aos objectivos agora definidos de modernizar e racionalizar a Administração Central, melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos e de a colocar mais próxima e dialogante com o cidadão.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros, nº 124/2005 de 4 de Agosto, publicada no Diário da República nº 149, Série I-B.

Tratando-se de um ministério com especificidades muito próprias, a interpretação que entendemos dever seguir, quanto à temática em análise, é a de promover as medidas entendidas como necessárias para a modernização e racionalização da administração dos órgãos dependentes do MDN.

Apesar da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) ser abrangente quanto ao PRACE, é possível verificar, de forma explícita nos pontos 13 a 17 do seu preâmbulo quais as orientações a seguir pelos ministérios na necessária reestruturação dos seus serviços centrais onde se deverá dar especial atenção aos serviços de partilha de funções e actividades comuns, designadamente no âmbito das funções e responsabilidades das suas Secretarias-Gerais.

Das actividades mencionadas na resolução em apreço, é possível verificar que o PRACE abrange todas as áreas de actividade da SG/MDN, nomeadamente a gestão orçamental, financeira e patrimonial, a gestão dos recursos humanos, de imóveis, e dos sistemas de informação e de comunicação, o apoio jurídico e ainda a negociação e a aquisição de bens e serviços.

Apesar de não poder ser entendido como uma atribuição de responsabilidades directas à Secretarias-Gerais dos ministérios, este preâmbulo é já muito preciso nos princípios a que deverá obedecer a organização dos serviços partilhados, nomeadamente no relativo a: manutenção no organismo cliente de todas as decisões de gestão; desenho dos procedimentos a implementar tendo em vista a integração e a optimização; utilização de novas ferramentas com vista à automatização de procedimentos; uso intensivo das tecnologias de informação e de comunicação e ainda a implementação de uma contabilidade de custos, de forma a viabilizar a permanente avaliação dos resultados.

b. O POCP

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) é um elemento estruturante na reforma da administração financeira e das contas públicas, com vista à modernização da Administração Pública, constituindo-se num instrumento indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna (DR nº 203 Série I-A, 1997: 4595).

Tal como expresso na legislação que regulamenta este Plano⁶, a necessidade do mesmo advém da constatação que seria útil passar de um modelo tradicional de

⁶ O POCP encontra-se promulgado no Decreto-Lei nº 232/97 de 3 de Setembro, publicado no Diário da República nº 203/97 Série I-A.

contabilidade, em que o principal objectivo era o de demonstrar que os diversos organismos da Administração Pública administram, de forma legal e racional, os meios financeiros atribuídos, de acordo com o aprovado pelas respectivas autoridades orçamentais, para um modelo mais moderno em que passa a ser possível não só a análise das despesas públicas segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia como também o reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado⁷.

Ainda de acordo com o preâmbulo do diploma, outro dos factores que impulsionou a evolução para um novo sistema, foi o facto da contabilidade actualmente em prática na Administração Pública mais não ser do que a adaptação do Plano Oficial de Contabilidade aplicável ao sector privado, que não permite, por falta de normas gerais de enquadramento, a realização das operações de consolidação de contas para o conjunto da Administração Pública de uma forma automática.

O POCP tem por finalidade a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, numa contabilidade pública moderna que possa servir também para apoiar e avaliar a gestão das entidades públicas.

Para além desta finalidade primária, o POCP visa ainda permitir a tomada de decisões estratégicas no domínio orçamental, nomeadamente na orçamentação plurianual, face ao acompanhamento de compromissos que tenham reflexos em anos posteriores.

Importa referir ainda que o POCP é, desde a sua promulgação, obrigatório para todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de Empresa Pública. A obrigatoriedade dos organismos do Sector Público Administrativo ficarem sujeitos ao POCP como instrumento de gestão, encontra-se reforçada pela Lei do Enquadramento Orçamental⁸ (DR nº 192 Série I-A, 2001: 5353).

Apesar do POCP ser obrigatório, como anteriormente referido, foi possível verificar durante a elaboração deste trabalho, que existem muitas opiniões que assinalam algumas deficiências neste Plano. Por um lado o facto da sua implementação não estar a ser efectuada conforme a obrigatoriedade do diploma legal. Por outro lado, e de acordo com a opinião expressa por João Fonseca no seu artigo “POCP: uma morte não anunciada”, o POCP, “enquanto fonte de elaboração do Orçamento do Estado (OE) e da Conta Geral do Estado (CGE), já morreu, mas cuja morte ainda não foi anunciada” (Fonseca, 2007: 42).

⁷ Ponto 3 do preâmbulo do DecLei nº 232/97 de 3 de Setembro.

⁸ Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, publicada no Diário da República nº 192, Série I-A.

Ainda de acordo com João Fonseca, o facto da União Europeia estar já a basear-se, desde o ano 2000, no Sistema Europeu de Contas (SEC95), provoca uma incompatibilidade entre um modelo de informação financeira de natureza contabilística, como o POCP, e o SEC95, de natureza estatística.

Esta opinião, da necessidade de revisão do POCP nos próximos anos, é também partilhada por Eugénio Antunes, (2008) da GeRAP, que antevê uma actualização do POC, também defendida por João Fonseca (2007, p, 43) para as empresas privadas, seguida da adaptação do POCP.

No entanto, apesar da possibilidade de eventuais alterações futuras ao POCP, em nada se alterará a necessidade de toda a reestruturação ao nível dos Serviços Partilhados, dever ser efectuada com o suporte e a adequação técnica ao POCP ou a outro instrumento entretanto adoptado.

c. *Outsourcing*

O objectivo deste trabalho pressupõe a clara caracterização do que se entende por “serviços partilhados” para que possamos responder de forma precisa e inequívoca à questão central levantada, sem correr o risco de se confundir o objecto deste estudo com qualquer outro conceito que possa originar confusão.

Três dos conceitos que importa abordar, de forma a distingui-los do objecto deste trabalho, são os conceitos de “*outsourcing*”, de “parceria público-privada” e de “Prestação Centralizada de Serviços”.

A ideia primária de “*outsourcing*” está intrinsecamente associada à subcontratação. Neste tipo de iniciativa, uma organização procura uma outra que seja especializada numa actividade em particular, para lhe contratar os serviços ou o produto de uma fase específica do seu projecto. Importa frisar que as fases que são passíveis de subcontratação, são sempre fases intermédias do processo e nunca as actividades principais ou o produto final da organização. A utilização deste tipo de actividade, visa sempre rentabilizar recursos de uma organização, pela eliminação do emprego de recursos próprios em etapas intermédias, e afectando-os na melhoria das principais actividades dessa organização, com vista à optimização do produto final.

A definição do conceito de *outsourcing* implica, antes de mais, a sua tradução. Apesar de ser um conceito traduzido de forma diferente por alguns autores, poderemos afirmar que as traduções mais comuns são: “mandar fazer fora”, “recurso a uma fonte externa”, “externalização” ou, mais simplesmente, “subcontratação”. Considerando uma

definição mais ampla, o *outsourcing* é um processo através do qual uma organização contrata outra, na perspectiva de manter com ela um relacionamento mutuamente benéfico, de médio ou longo prazo, com vista ao desempenho de uma ou várias actividades, que a primeira não pode ou não lhe convém desempenhar e nas quais a segunda é tida como especialista.

O conceito é útil para gerir recursos escassos, onde é necessário concentrar energias na principal actividade da organização e nas suas competências-chave, entregando as restantes tarefas a outras empresas especializadas.

A principal característica que diferencia o *outsourcing* do conceito de serviços partilhados, é o facto de no primeiro caso não existir mais do que a contratação de serviços, sem existir uma partilha de responsabilidades ao nível dos objectivos a atingir. Como tal, apesar de ser evidente que existe margem para a aplicação do conceito de *outsourcing* no conjunto de actividades diárias do MDN, não deve ser confundido o âmbito das possíveis aplicações, por ser diferente do conceito de serviços partilhados aqui estudado.

d. Parcerias público-privadas

Por “parcerias público-privadas” entende-se uma contratação global de projectos entre uma entidade pública e uma organização privada. Este tipo de acordos, envolvem normalmente projectos completos em áreas em que o sector público não tem conhecimentos técnicos ou tem lacunas que recomendem o não avançar como único responsável pelo projecto.

Para estas iniciativas são normalmente acordados os aspectos que impõem ao sector privado o assumir de todas as despesas inerentes ao lançamento do projecto, correndo assim os riscos a ele associados, e dando-lhe depois de concluído o direito de o explorar com contrapartidas para o Estado ao nível de percentagens dos lucros durante um período de tempo pré-acordado.

Em Portugal, o Decreto-Lei n° 86/2003⁹ lançou a regulamentação sobre o assunto, estabelecendo como objectivos potenciar o aproveitamento, pelo Estado, da capacidade de gestão do sector privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos (DR n° 97 Série I-A, 2007: 2682). Neste diploma encontram-se as regras que definem uma parceria público-privada com base na seguinte definição: “o contrato ou a união de contratos, por via dos quais,

⁹ DecLei n° 86/2003 de 26 de Abril, publicado no Diário da República n° 97, Série I-A.

entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”¹⁰

Ainda no mesmo diploma se encontram as excepções que determinam em que casos não se podem considerar como uma parceria público-privada os contratos entre uma entidade privada e um parceiro público. De interesse para este trabalho e com o objectivo de caracterizar a utilização de “serviços partilhados” ressaltam-se as seguintes excepções: as empreitadas de obras públicas; os arrendamentos; os contratos públicos de aprovisionamento; todas as parcerias público-privadas que envolvam um encargo acumulado actualizado inferior a dez milhões de euros ou um investimento inferior a 25 milhões de euros, excluindo-se destes montantes os provenientes de fundos comunitários¹¹; todos os outros contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, com prazo de duração igual ou inferior a três anos, que não envolvam a assunção automática de obrigações para o parceiro público no termo ou para além do termo do contrato.

Mais tarde, em 2006, foi publicado o Decreto-Lei nº 141/2006 de 27 de Julho que revê alguns dos pontos do anterior diploma, clarificando algumas das regras que operacionalizam este tipo de parceria.

Tal como efectuámos para o conceito de *outsourcing*, também aqui é importante estabelecer a diferenciação entre o universo de aplicação deste tipo de parcerias, mas que em nada afecta, por não serem coincidentes, as áreas de aplicação do conceito de serviços partilhados.

e. Prestação centralizada de serviços

Outro dos conceitos que é essencial abordar neste enquadramento conceptual é o de prestação centralizada de serviços. Sem aprofundar muito os aspectos técnicos deste conceito, poder-se-á afirmar que a prestação centralizada de serviços é uma etapa a caminho da prestação de serviços partilhados, pelo facto de ser menos abrangente. Neste modelo de gestão, uma organização concentra, dentro de si, a execução de tarefas necessárias aos vários departamentos, podendo implicar a acumulação de funções pelos mesmos serviços centrais. No caso dos serviços partilhados, como adiante se aprofundará,

¹⁰ Artº 2 do DecLei 86/2003.

¹¹ O DecLei 141/2006 vem alterar este ponto passando estas condições a cumulativas.

atribui-se a uma unidade de serviços partilhados a execução de uma tarefa que é simultaneamente executada, com o mesmo fim, por diferentes órgãos da mesma organização. Enquanto a prestação de serviços partilhados poderá ser entregue a uma organização externa, a prestação centralizada de serviços é sempre uma tarefa interna, normalmente associada a um maior grau de controlo.

f. Serviços partilhados

O conceito de Serviços Partilhados tem origem nos Estados Unidos da América (EUA) no final dos anos oitenta (Ulbrich, Bergström, & Ianni, 2008: 3) e aposta na simplicidade para singrar na gestão das empresas privadas, onde a pressão pela redução de custos e pela manutenção de posições competitivas no mercado é uma constante.

De acordo com muitos dos autores que analisam estas questões, durante muitos anos as organizações procuraram obter melhorias no seu produto final, concentrando-se na melhoria das etapas que directamente contribuíam para o mesmo. As melhorias nas organizações obtinham-se, no passado, fundamentalmente nas fases do processo que adicionavam valor ao produto final. Só mais tarde as empresas começaram a perceber que existia muito por onde melhorar, se estudassem e melhorassem os processos de apoio, secundários, até então mal rentabilizados (Cruchinho, 2005: 26).

As funções administrativas começaram então a merecer a atenção dos gestores que aí descobriram espaço para melhorar e rentabilizar os processos das organizações. No entanto, inicialmente, o objectivo era apenas o de reduzir o custo de produção o que acabou por levar a medidas não sustentadas que produziam efeitos a curto prazo mas efémeros (Quinn, Cooke, & Kris, 2000: 5).

A correcta abordagem à questão foi tomada quando foi identificada a existência de duplicações de tarefas de apoio dentro da mesma cadeia de valor. Os administradores das grandes empresas americanas tomaram então consciência que o mesmo raciocínio teria ainda maior impacto se fosse aplicado a grandes grupos económicos onde várias empresas poderiam partilhar algumas das tarefas que, sendo comum a todas as empresas, apenas apoiavam o processo de fabrico, não contribuindo, *per se*, para o seu produto final.

Um importante passo é então dado na segunda metade da década de oitenta, quando o governo dos EUA autoriza que departamentos de empresas possam fornecer serviços dentro do mesmo grupo empresarial.

Outro dos aspectos que importa realçar e destacar como tendo sido impulsionador desta nova técnica de gestão foi o significativo aumento das tecnologias de informação que



vieram permitir a expansão das empresas para fora das suas paredes e, consequentemente, a execução de tarefas a partir de fora mas controladas a partir de dentro, devido à crescente capacidade de trabalho em rede.

Apesar da definição de “serviços partilhados” variar de autor para autor, praticamente todas as definições apontam para uma optimização dos recursos e dos processos de uma organização.

De acordo com Frank Ulbrich (2008: 3), citando Schulman, Dunleavy, Harmer e Lusk (1999) o conceito poderá significar a concentração dos recursos organizacionais que desempenham as mesmas actividades, normalmente difundidas na organização, com vista a servir múltiplos clientes internos, a um custo mais baixo, a um melhor nível de qualidade e de acordo com indicadores negociados com o serviço cliente.

Outra das definições que podemos encontrar é a de B. Bergeron (2003) que define serviços partilhados como uma estratégia colaborativa onde um conjunto de funções é concentrado numa nova e semi-autónoma unidade corporativa com uma estrutura desenhada com vista à promoção da eficiência, geração de valor, redução de custos e melhoria do serviço em prol dos clientes internos.

Analizadas as definições, poderemos identificar algumas propriedades que nos caracterizam o conceito de Serviços Partilhados, executados no que genericamente se designa por Unidade de Serviços Partilhados (USP)¹². Trata-se da execução centralizada de um conjunto de tarefas que, sendo idênticas, se encontram a ser executadas de forma descentralizada ao longo das várias unidades ou departamentos de uma organização. Normalmente a unidade que desempenha estas funções (a USP), actua de forma autónoma dentro da organização a que pertence, e presta serviços bem definidos e acordados para mais do que uma unidade laboral ou departamento, dentro da mesma organização, onde mantém uma unidade para a ligação entre o organismo cliente e a USP¹³.

A USP poderá ser uma unidade legalmente independente e deverá ser responsável pelos seus próprios recursos, actuando de forma competitiva no mercado e assumirá compromissos de pontualidade e qualidade dos serviços prestados aos seus clientes, com quem celebra acordos ou contratos, normalmente designados por *Service Level Agreements (SLA)* e *Key Performance Indicators (KPI)*. O factor tecnológico é também uma das características deste modelo organizativo onde o recurso às tecnologias de informação permite, não só uma descentralização das actividades, como uma centralização da decisão.

¹² Na GeRAP é denominada por Centro de Serviços Partilhados (CSP).

¹³ Na GeRAP será denominada por Administração de Recursos Partilhados (ARP).

A implementação dos serviços partilhados provocará uma alteração significativa de paradigma, alterando do modelo tradicional, em que cada organismo tem na sua estrutura todas as áreas de gestão, para o paradigma dos serviços partilhados, em que cada área de gestão apoia diferentes organismos.

Outra das características dos serviços partilhados é o de não actuarem em áreas essenciais ou tarefas críticas da organização, permanecendo estas no seu interior, tal como todos os níveis de decisão.

Considerando a aplicação do conceito de serviços partilhados no contexto da Administração Pública nacional, poderemos afirmar que, uma vez que o Estado consome recursos financiados pelos cidadãos, é lícito esperar por parte dos responsáveis pela Administração Pública a contínua melhoria dos serviços prestados e a permanente adopção dos modelos que maximizem a eficácia e eficiência dos serviços e, por conseguinte, melhorem os serviços prestados. É com este intuito que surge a ideia de transportar para o sector público, o conceito de serviços partilhados já utilizado no sector privado.

A transposição para o sector público deste tipo de conceitos depara-se desde logo com a dificuldade de se clarificarem e medirem os objectivos a alcançar. Se numa instituição privada o objectivo é, normalmente, o lucro (maximização dos resultados financeiros e redução de custos), na Administração Pública a procura é, normalmente, a redução do défice público.

É imperativo ter a noção que a implementação deste modelo de gestão exigirá a criação de estruturas (e consequente investimento) para uma obtenção de resultados que nunca será a curto prazo. É por isso fundamental entender que a redução de custos é apenas um dos vários objectivos identificados para a implementação dos Serviços Partilhados e que estes passam também pelo aumento da eficiência dos serviços públicos, pela melhoria dos níveis de eficácia e da qualidade do serviço público (Cruchinho, 2005: 10).

Resumindo o estudo efectuado, retemos como fundamental a ideia de que o conceito de serviços partilhados é um modelo de organização partilhado por diversos organismos para a realização de actividades rotineiras, passíveis de normalização, não nucleares (de suporte à missão mas não de missão) e de baixo valor acrescentado para o produto final do organismo em causa.

g. Entidade Pública Empresarial

A inclusão, neste trabalho, de algumas linhas sobre o conceito de Entidade Pública Empresarial (EPE) prende-se com o facto de ser o estatuto atribuído à empresa GeRAP.

O enquadramento da denominação de EPE em Portugal, encontra-se regulado no Decreto-Lei nº 558/99 de 17 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas. De acordo com o estabelecido na legislação mencionada, as EPE são as pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado (DR nº 292 Série I-A, 1999: 9017). São consideradas Empresas Públicas¹⁴ e possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, não estando sujeitas às normas da contabilidade pública¹⁵.

De acordo com o seu artigo 3º, nas empresas públicas, o Estado, ou outras entidades públicas estaduais, podem exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto e do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.

Depois de estabelecido o enquadramento da GeRAP como entidade pública empresarial, logo como empresa pública, importa agora referir que, de acordo com o mesmo decreto-lei, as empresas públicas devem orientar-se no sentido de contribuir para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público e para a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade.

A solução de criar as entidades públicas empresariais, foi ditada pela preocupação de criar um regime flexível, susceptível de poder abranger as diversas entidades que integram o Sector Empresarial do Estado e que deixaram de estar submetidas à Lei de Bases das Empresas Públicas¹⁶ (LBEP), passando a actuar em harmonia com as regras do direito societário. Esta ideia é confirmada no preâmbulo da legislação enquadrante que consagra o direito privado como o direito aplicável a toda a actividade empresarial.

As entidades públicas empresariais reger-se-ão, assim, em múltiplos aspectos, pelo direito privado, ficando no entanto sujeitas a um regime de tutela, ainda que mais aliviado em relação ao preconizado na anterior legislação (LBEP).

h. Mobilidade na função pública

A mobilidade na função pública é um dos aspectos que deverá ser tido em conta aquando da análise deste tipo de temática, porquanto a gestão dos recursos humanos, em

¹⁴ De acordo com o referido no ponto 2 do Artigo 3º do DecLei nº 558/99.

¹⁵ Artigo 25º do DecLei 558/99.

¹⁶ DecLei nº 260/76 de 8 de Abril, publicado no Diário da República nº 84, Série I.

casos de adopção do conceito e das práticas de serviços partilhados, irá, muito provavelmente, originar cenários de funcionários dispensados das suas actuais funções.

Sendo que um dos objectivos dos serviços partilhados é a economia de meios, será importante prever que a migração de serviços actualmente prestados por um organismo, neste caso em estudo, pela SG/MDN, levará certamente à necessidade de reafecção dos recursos humanos que anteriormente desempenhavam essas funções e que ficarão disponíveis para outro tipo de tarefas.

Esta foi a principal razão que nos orientou inicialmente quando nos propusemos analisar a possibilidade de implementação de serviços partilhados, no contexto do MDN. Sendo que um dos objectivos deste trabalho é fornecer um contributo, ainda que estritamente académico, ao estudo da viabilidade desta forma de prestação de serviços, é natural que se aborde também uma das facetas do problema, sendo que neste caso, por se tratar de recursos humanos, mais sensível é o assunto e mais atenção deve merecer por parte dos responsáveis.

O conceito de mobilidade na função pública, encontra-se legislado desde o ano de 2006, altura em que foi promulgada a Lei nº 53/2006¹⁷ que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública, visando o seu aproveitamento racional (DR nº 235 Série I, 2006: 8282).

Com este conceito pretende-se dar flexibilidade aos serviços para afectarem os funcionários que fiquem impedidos de desempenhar as suas tarefas normais, por extinção, fusão, reestruturação ou racionalização de efectivos. Entende-se portanto que estão criadas as condições necessárias para que os serviços organizem as suas estruturas e optimizem os seus processos, sem o constrangimento de se verem limitados pela necessidade de manter os efectivos disponíveis, como era típico das estruturas funcionais da Administração Pública do passado.

Importa também referir, em abono do rigor da investigação, que esta abertura deu os primeiros passos com a implementação, em 2002, de uma lei que previa a instituição de uma bolsa de supranumerários. Com esta figura, pretendia-se identificar os funcionários considerados excessivos após uma auditoria aos serviços e à proposta de rentabilização dos mesmos, visando a racionalização dos recursos humanos e financeiros e a reorganização dos serviços do Estado.

¹⁷ Lei nº 53/2006 de 7 de Dezembro, publicada no Diário da República nº 235, Série I.



De acordo com a intenção do governo que implementou o conceito, à medida que os auditores fossem identificando desaproveitamento de recursos, ou necessidades de reorganização nas estruturas, ficariam identificados funcionários que não seriam necessários, cabendo aos dirigentes máximos desses serviços a sua inclusão na já referida bolsa de supranumerários, aguardando transferência para outros organismos.

Relacionado com o conceito de mobilidade encontra-se uma base de dados, denominada Bolsa de Emprego Público (BEP), criada em 2003 através do DecLei nº 78 com o intuito de assegurar a ligação entre a oferta e a procura de emprego público, mediante a inventariação das valências e capacidades disponíveis, e a divulgação das oportunidades de recrutamento e de mobilidade geográfica, interdepartamental e profissional dos recursos da Administração Pública.

A Direcção-Geral da Administração Pública (actual Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público) foi na altura encarregue de organizar e gerir a BEP. Mais tarde, o Governo actualizou a legislação mencionada no parágrafo anterior adaptando-a a outros conceitos que foram emergindo das modernas práticas de gestão na Administração Pública¹⁸ e publicou, em Março de 2008, o DecLei nº 40/2008¹⁹ onde actualizou o conceito e as normas de funcionamentos da BEP, no sentido de passar a ser gerida pela GeRAP, responsável pela gestão da mobilidade (DR nº 49 Série I, 2008: 1480).

A intenção de associar a BEP ao conceito de mobilidade é a de permitir aos serviços a possibilidade de dimensionar a sua estrutura de recursos humanos às reais necessidades, dispensando funcionários (se não existir possibilidade de requalificação destes, noutra área) sem os despedir. Por outro lado, permite ao Estado manter permanentemente inventariadas as competências que tem disponíveis e assim poder colmatar necessidades pontuais com o recurso a funcionários públicos existentes na BEP.

¹⁸ Como é o caso da Lei da Mobilidade (Lei nº 53/2006 de 7 de Dezembro), do PRACE (RCM nº 39/2006 de 21 de Abril) e da criação da GeRAP (DecLei nº 25/2007 de 7 de Fevereiro).

¹⁹ DecLei nº 40/2008 de 10 de Março, publicado no Diário da República nº 49, Série I.

3. Casos de estudo

A utilização de metodologias próprias das ciências sociais na análise do comportamento de determinadas organizações e na extrapolação dos resultados para aplicação em situações pontuais é, desde a segunda década do século passado, prática habitual para apoio à decisão dos responsáveis pelas grandes empresas.

Neste estudo em particular, considerámos ser importante analisar as situações em que instituições similares ou empresas de dimensão equivalente, optaram pela utilização e desenvolvimento do conceito de serviço partilhados.

A opção de incluir no corpo do trabalho, apenas exemplos nacionais justifica-se pelo facto dos casos existentes servirem para a extrapolação e para os ensinamentos que se entendem necessários. Apenso a este trabalho, encontra-se o caso do Governo de Queensland (Austrália) que também serviu de estudo aos elementos da GeRAP, responsáveis pela implementação da estrutura nacional.

Dos diversos casos nacionais passíveis de serem analisados, optámos por mencionar três que sustentam a evolução deste conceito em Portugal e que permitirão extrapolações para o caso do MDN para o qual poderão servir de referência.

a. Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH)

O SUCH é uma instituição privada sem fins lucrativos, de carácter associativo, que iniciou a sua actividade em 1966, prestando serviços a Hospitais e outras Instituições de Saúde. De acordo com Carlos Gamito, (Gamito, 2006: 2), o SUCH visa permitir que os profissionais da saúde se dediquem a tempo inteiro aos próprios cuidados de saúde. O conceito nasceu como uma central de compras que possibilitava negociar preços competitivos e acabou por evoluir para o conceito de serviços partilhados, tendo o SUCH adoptado, em 2007, a designação de “SOMOS – Serviços Partilhados em Saúde, SPS”, exercendo a sua actividade nas áreas do tratamento de roupa; tratamento de resíduos hospitalares; projectos e obras; manutenção de instalações e equipamentos hospitalares; alimentação e limpeza, gestão de recursos humanos e gestão de recursos financeiros. A SOMOS, conta actualmente com cerca de 2500 funcionários e mais de 100 instituições clientes.



b. Ministério da Economia

Após ter assumido funções, em Abril de 2002, o XV Governo determinou uma auditoria externa ao Ministério da Economia, com o intuito de avaliar a sua eficácia. Este estudo, da empresa A.T. Kearney, concluiu que “o ministério em causa possuía uma estrutura organizacional demasiado complexa, com reduzida coerência funcional, gerando ineficiência a múltiplos níveis” (Cruchinho, 2005: 51). Com base neste relatório foram tomadas algumas medidas cujo objectivo era colmatar as lacunas identificadas e melhorar o ministério numa lógica de racionalização, eficácia e eficiência²⁰ (DR nº 198 Série I-B, 2003: 5695).

Apesar das medidas previstas, o projecto acabou por ser prejudicado pelo facto do tempo decorrido entre a sua determinação e a sua efectiva implementação ter fragilizado o processo e permitido o abandono dos quadros envolvidos. As alterações sofridas entretanto na organização levaram a que se determinasse nova perspectiva de funcionamento e novas orientações quanto ao modelo a seguir (Cruchinho, 2005: 56), tendo-se desistido do projecto.

c. SONAE Distribuição SGPS, SA

A *SONAE Distribuição* é uma das cinco empresas do grupo SONAE SGPS²¹ que se dedica à área do retalho, contando com mais de 600 lojas, 3500 fornecedores e 30000 colaboradores (SONAE Distribuição, 2007: 2).

Os dados aqui apresentados destinam-se a permitir a percepção da dimensão da empresa, e a sua comparação ao universo do MDN e foram coligidos durante uma entrevista ao Dr. Rui Mota, Director do Departamento de Controlo, Risco e Performance. O detalhe da entrevista é apresentado no apêndice 2.

Os Serviços Partilhados, dentro da SONAE Distribuição, estão em fase de implementação e são disponibilizados pelo Departamento de Serviços Financeiros que, apesar do nome, disponibilizará, quando completamente implementados, serviços noutras áreas (Mota, 2008).

Actualmente o Departamento conta com 400 colaboradores que asseguram a prestação de serviços partilhados na área financeira para os mais de 30000 funcionários da SONAE Distribuição e ainda para os efectivos da SONAE SGPS.

²⁰ O Modelo organizacional foi legislado no Decreto-Lei nº 186/2003 de 20 de Agosto, publicado no Diário da República nº 191, Série I-A.

²¹ SonaeCapital; SonaeCom; SonaeDistribuição; SonaeIndústria e SonaeSierra. Fonte www.sonae.pt



4. Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE

A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE, foi criada pelo Decreto-Lei n° 25/2007 (DR n° 27 Série I, 2007) e surgiu como o desenvolvimento da ideia inicial de se criar uma Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados que, entretanto, foi considerada insuficiente para abarcar o desenvolvimento do tipo de actividades numa lógica de Serviços Partilhados, e também por se considerar que a dinâmica necessária exigia a consagração de regimes próprios das entidades públicas empresariais.

Tendo sido criada com o intuito de assegurar a prestação de serviços de suporte à Administração Pública, designados por Serviços Partilhados, existiu desde o início a preocupação de garantir sustentabilidade à empresa, de forma a garantir a sua continuidade autónoma. Neste sentido, optou-se por definir que a prestação de serviços seria faseada, quer nos serviços-clientes, quer nos serviços prestados.

Assim, no que respeita às áreas de actuação, a GeRAP inicia as suas funções prestando serviços partilhados nos domínios da gestão de recursos humanos e de recursos financeiros. Fica no entanto estipulado que estes serviços poderão ser progressivamente alargados a outros domínios como sejam a gestão de sistemas e tecnologias de informação e comunicação.

Uma das primeiras responsabilidades atribuídas à GeRAP foi a de se constituir como entidade gestora da mobilidade, ficando responsável pela gestão de todo o pessoal em situação de mobilidade especial²². Entendemos esta situação pelo facto da lei que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços, dos funcionários e agentes da Administração Pública²³ ter sido publicada no final do ano de 2006 e ter deixado por definir qual seria a entidade gestora da mobilidade²⁴. Por outro lado, tratou-se também de uma medida racional tomada de forma a evitar a criação de uma outra estrutura autónoma que assumisse as funções de entidade gestora da mobilização, podendo provocar assim uma maior dificuldade de articulação entre as duas estruturas, uma responsável pela gestão da mobilidade e a outra responsável pela gestão dos recursos humanos dentro da função pública.

²² De acordo com a alínea b) do número 1 do Artigo 3º do DecLei 25/2007.

²³ Lei n° 53/2006 de 7 de Dezembro.

²⁴ De acordo com o número 1 do Artigo 39º da Lei n°53/2006.

a. Enquadramento legal

Podendo considerar-se que já em 2003 uma RCM aprovava as linhas de orientação da reforma da Administração Pública²⁵, demonstrando preocupações com a gestão racional dos recursos à disposição da Administração Pública (DR nº 174 Série I-B, 2003: 4474), e a RCM que criou, na dependência do Ministro da Economia, uma Estrutura de Missão para a Reestruturação do Ministério da Economia²⁶, expressava já a necessidade de se assegurarem os serviços partilhados, a primeira menção explícita a uma estrutura de serviços partilhados surgiu na RCM nº 39/2006 que aprovou as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios, no âmbito do PRACE²⁷. Com efeito, esta RCM (DR nº 79 Série I-B, 2007: 2835) determina que a reorganização dos serviços centrais de todos os ministérios contemple uma estratégia de criação de unidades de serviços partilhados e que se institucionalize uma Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados, na dependência do MFAP.

Os estatutos da Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados previam, então, que esta estrutura, dependente do Ministério da Economia tivesse um prazo de actividade de três anos. A sua missão seria a prestação de serviços nos domínios da gestão de recursos financeiros, humanos, materiais e patrimoniais, a serviços e organismos clientes, no âmbito daquele e de outros ministérios.

A prestação de serviços ficaria vinculada a níveis de serviço contratualizados, sujeita a regras de mercado e respondendo pelos resultados obtidos. Estabelecia ainda que os serviços prestados por esta estrutura, deixassem de constituir actividades dos organismos clientes passando a constituir a actividade principal da Estrutura de Missão.

Desta forma, pode então dizer-se que é este o embrião da que viria a ser a GeRAP e que aqui se encontravam já as grandes linhas orientadoras da autonomia e da responsabilidade que se pretendia incutir àquele organismo, expressas nas menções ao conceito de organismos clientes, serviços contratualizados e sujeição às regras de mercado.

Com efeito, a GeRAP viria a ser criada com o estatuto de entidade pública empresarial e os seus estatutos aprovados através do Decreto-Lei nº 25/2007 de 7 de Fevereiro, que serviu de base de partida para este trabalho.

²⁵ RCM nº 95/2003 de 30 de Julho de 2003, publicada no Diário da República nº 174, Série I-B.

²⁶ RCM nº 135/2003 de 28 de Agosto, publicada no Diário da República nº 198, Série I-B.

²⁷ RCM nº 39/2006 de 21 de Abril, publicada no Diário da República nº 79, Série I-B.



No citado diploma, faz-se novamente referência ao PRACE e aos objectivos nele mencionados, referindo especificamente uma das orientações especiais²⁸ que o Programa faz ao MFAP “apontando para a prestação de serviços nos domínios da gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais a serviços clientes, no âmbito daquele e de outros ministérios, numa lógica de partilha de serviços comuns”²⁹.

A questão da supervisão governamental está estabelecida no mesmo diploma que prevê que a GeRAP esteja sujeita aos poderes de superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública, conforme os estatutos e o regime jurídico aplicável ao Sector Empresarial do Estado³⁰.

A tutela do Ministro de Estado e das Finanças compreende assim: a definição das orientações estratégicas, particularmente para efeitos de preparação dos planos de investimentos e financiamentos e dos orçamentos; o poder de exigir todas as informações e documentos considerados úteis ou necessários ao acompanhamento da actividade da empresa; o poder de autorizar a contracção de empréstimos de valor, individual ou acumulado, superior a 10% do capital estatutário; o poder de determinar inspecções ou inquéritos ao funcionamento da empresa, independentemente da não existência de indícios de prática de irregularidades; o poder de aprovar e autorizar os demais actos que, nos termos dos estatutos e da lei, necessitem de autorização tutelar, designadamente em matéria de financiamento.

Em relação ao enquadramento legal, interessa ainda referir a ligação da GeRAP ao Instituto de Informática do MFAP. Com efeito, de acordo com o Decreto-Lei 25/2007, na normalização de processos e na prestação de serviços, a GeRAP deverá observar as orientações de natureza técnica e de coordenação³¹, estabelecidas pelos serviços públicos competentes com os quais se articulará, nomeadamente com a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), a Direcção-Geral dos Impostos (DGI), com o Instituto de Informática (II), com o Instituto Nacional de Administração, IP (INA) e ainda com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP). No âmbito desta coordenação, o Instituto de Informática do MFAP é responsável pela implementação, manutenção, evolução e exploração, nos moldes definidos pela GeRAP, das tecnologias de informação e comunicação que servirão de suporte aos serviços prestados aos organismos clientes. Concretamente, prevê-se que o

²⁸ Ponto 5, alínea b) da RCM nº 39/2006 (DR 79 Série I-B de 21ABR2006).

²⁹ Transcrição do parágrafo 3 do preâmbulo do DL 25/2007.

³⁰ Decreto-Lei nº 558/99 de 17 de Dezembro, publicado no Diário da República nº 292, Série I-A.

³¹ Ponto 1 do Artigo 12º do DecLei nº 25/2007.



Instituto de Informática do MFAP assegure um *software* único, partilhado por todos, e ainda os servidores, o acesso via *web browser*, os interfaces, a actualização do *software*, bem como os imprescindíveis mecanismos seguros de autenticação, confidencialidade e integridade dos dados.

Outro dos aspectos que consideramos fundamental abordar é a questão da obrigatoriedade de utilização dos serviços a disponibilizar pela GeRAP. Com efeito, o próprio diploma que cria a empresa refere que, numa primeira fase, a prestação de serviços partilhados realizar-se-á aos serviços integrados no MFAP, podendo ser depois alargada a serviços de outros departamentos governamentais³².

Por outro lado, é também necessário considerar que o mesmo Decreto-Lei preconiza a actuação da GeRAP como prestadora de serviços aos quais se encontrará associado um preço e que, segundo João Figueiredo, (citado por Aníbal e Esteves), os restantes ministérios “não serão forçados a recorrer aos serviços desta empresa, podendo optar por propostas mais atraentes provenientes do sector privado” (Aníbal & Esteves, 2006).

João Figueiredo, Secretário de Estado da Administração Pública tem, por delegação do Ministro de Estado e das Finanças, a competência relativa à GeRAP nos domínios da gestão partilhada de recursos humanos da Administração Pública e da gestão do pessoal em situação de mobilidade especial (DR nº 167 Série II, 2007: 25043). Em Dezembro de 2006, em entrevista ao jornal “Diário de Notícias”, frisou que os serviços disponibilizados pela GeRAP serão, numa primeira fase, obrigatórios para os serviços e organismos do MFAP e manterão o carácter facultativo para os restantes ministérios, podendo estes, “se conseguirem encontrar preços mais baixos no sector privado, (...) adquirir os mesmos serviços a outras empresas” (Aníbal & Esteves, 2006).

Na mesma entrevista, João Figueiredo esclarece ainda que o carácter de adesão voluntária e contratada por parte dos ministérios, não será aplicável na gestão do regime da mobilidade especial, sendo a sua utilização obrigatória para todos os serviços da Administração Pública.

³² Ponto 2 do Artigo 4º.



b. Áreas de actividade a implementar

A iniciar a descrição das áreas de actividade da empresa GeRAP, entendemos ser necessário e útil proceder a um esclarecimento que permita entender o carácter essencialmente conceptual do que iremos abordar neste ponto.

Apesar da promulgação em Decreto-Lei da constituição da empresa e da publicação dos seus estatutos ter sido já efectuada, a GeRAP ainda se encontra em fase de mudança para as suas novas instalações e a desenvolver todo o conjunto de actividades conducentes à implementação da sua própria estrutura e ao levantamento de todos os serviços e plataformas de apoio ao que virá a ser a sua actividade futura. Este aspecto, que poderia suscitar algumas questões quanto à eficácia deste estudo, foi por nós ultrapassado com a assunção de que o faseamento da implementação da estrutura será cumprido de acordo com o planeado e que serão disponibilizados os serviços previstos.

Tal como estipulado no Decreto-Lei que a cria, a empresa GeRAP prestará serviços, inicialmente, nas áreas da gestão dos recursos humanos, na gestão dos recursos financeiros e ainda na gestão do pessoal em situação de mobilidade especial, neste aspecto como entidade gestora da mobilidade, prevista na lei.

Conceptualmente, e de acordo com o referido no diploma da criação da empresa, na área da gestão dos recursos humanos serão desenvolvidas as condições necessárias à prestação de serviços partilhados nas áreas do recrutamento e selecção de pessoal, do processamento de vencimentos, gestão da assiduidade, aplicação dos regimes aplicáveis em termos de protecção social, gestão de competências, apoio ao desenvolvimento da gestão por objectivos, gestão de formação, promoção da saúde, higiene e segurança no trabalho e outros que venham a ser definidos. Além destes, é ainda responsável pela gestão da mobilidade.

Ainda no contexto conceptual dado pelo diploma em vigor, na área da gestão dos recursos financeiros, a GeRAP deverá ter capacidade de prestar serviços partilhados nas áreas da contabilidade, de acordo com o POCP, da normalização e optimização de processos, na elaboração de documentos de reporte mensal da execução orçamental, na elaboração das demonstrações contabilísticas, na elaboração dos relatórios de apoio à gestão, e outros serviços que venham, eventualmente, a ser definidos ou contratados.

De acordo com Eugénio Antunes, Administrador da GeRAP, a empresa encontra-se na fase de levantamento das suas próprias estruturas e processos e a cumprir o calendário geral previsto, não sendo, no entanto, previsível que venha a disponibilizar, no curto prazo, serviços partilhados no âmbito da gestão de sistemas e tecnologias de informação e

comunicação (Antunes, 2008), apesar da parceria que tem com o Instituto de Informática do MFAP no apoio à configuração dos modelos operacionais a adoptar nos serviços a partilhar e no desenvolvimento e implementação das aplicações informáticas a fornecer aos clientes dos serviços disponibilizados pela GeRAP.

c. Posicionamento da empresa e visão do futuro

A autonomia concedida à empresa pelo estatuto de entidade pública empresarial permite à sua administração elaborar um plano de actividades independente, de acordo com as orientações estratégicas definidas pela tutela.

De acordo com Eugénio Antunes, a visão da administração da GeRAP não pode ser outra que não a da competência e competitividade num mercado aberto e já em plena exploração por outras empresas de prestação de serviços partilhados. O facto da GeRAP possuir ainda uma ligação ao Estado, não deverá (nem poderá) ser visto como uma garantia de funcionamento, pelo risco de tal conduzir, indubitavelmente, à perda de oportunidade para a modernização da Administração Pública.

A gestão da GeRAP deverá ser entendida com base nos preceitos da livre concorrência, apesar de, actualmente e por um período de obrigatoriedade, ter o MFAP como cliente garantido dos seus produtos. O aspecto da obrigatoriedade da utilização dos seus serviços ser, para já, aplicável apenas ao MFAP, levanta-nos algumas questões, uma vez que nos parece difícil antever que a GeRAP tenha capacidade de sobreviver num mercado já estabelecido, sem que tenha por trás o universo dos serviços da Administração Pública a garantir-lhe um volume de negócios suficiente e estável, bem como a proporcionar-lhe a oportunidade de ganhar experiência e tornar-se competitiva. Se a criação da GeRAP visa a obtenção de economias de escala, dentro da Administração Pública, esta só nos parece viável se, numa primeira fase, os organismos do Estado contratarem os serviços disponibilizados pela GeRAP, ainda que esta os forneça, durante a mesma fase experimental, a um preço ajustado pela tutela. Isto permitiria à GeRAP atingir o nível de autonomia dentro do próprio Estado, antes de ter que enfrentar a concorrência do mercado. Aos ministérios, permitiria uma poupança inicial que poderia não ser possível se a GeRAP iniciasse as suas actividades com a tabela de preços equiparada à do mercado.

Outro dos aspectos a destacar após a investigação por nós conduzida, tem a ver com a questão das economias a obter e dos prazos a decorrer até que se possam verificar os resultados da implementação deste conceito de serviços partilhados. Apesar de ser tentador especular sobre o valor das economias a obter ao fim de determinado prazo, é preciso ter

em conta que o objectivo primordial será o de racionalizar os recursos e eliminar duplicações desnecessárias. Ao apresentar este tipo de conceito, é necessário ter em conta que eliminar gastos desnecessários já é positivo, e que a redução de custos é, como já se disse, apenas um dos objectivos a alcançar.

O posicionamento da GeRAP perante os serviços clientes deverá estabelecer-se como em qualquer relação comercial entre uma entidade prestadora de serviços e um cliente. Deverão ser analisadas as características e necessidades do cliente, e apreciada a sua estrutura organizacional para se identificarem: quais as funções de suporte administrativo com características de serviço semelhantes que se encontram multiplicadas; quais os obstáculos que existem na implementação dos serviços partilhados (e que soluções existem para ultrapassá-los); qual o impacto que a migração das funções para o Centro de Serviços Partilhados virá a ter na estrutura do cliente (impacto nos recursos humanos e possibilidades de reafecção dos mesmos); quais as vantagens (organizacionais, operacionais e financeiras) que se retiram da implementação do Centro de Serviços Partilhados (Cruchinho, 2005: 28).

Depois de analisadas as possíveis áreas de actuação da GeRAP, serão, então, estabelecidos os *Service Level Agreements* e *Key Performance Indicators* que delimitarão a relação contratual da GeRAP com os organismos clientes, assumindo a GeRAP o CSP e accionando, junto do organismo cliente, uma ARP. Apesar de ainda não estar definido, a intenção expressa pela GeRAP (Antunes, 2008) é a de guarnecer as ARP com meios humanos fundamentalmente provenientes do organismo onde se encontram, pelas naturais vantagens de conhecerem as especificidades que lhe são inerentes. O CSP será constituído (de acordo com a mesma fonte) por especialistas provenientes não só dos organismos clientes, como também de outros funcionários públicos, especialistas ou com formação específica nas áreas necessárias³³.

Este posicionamento de prestadora de serviços independente é assim fundamental para que se possa garantir que a GeRAP seja, efectivamente, competente e competitiva e, como tal, uma mais-valia no processo de modernização da Administração Pública.

d. Estrutura e actividades a desenvolver

A empresa GeRAP iniciou a sua actividade com o levantamento da sua própria estrutura que compreende uma administração, três departamentos funcionais e o

³³ Neste caso, com recurso aos efectivos disponíveis na BEP.



departamento de apoio à administração. Em apoio à administração da empresa foram implementadas as áreas funcionais da *política e regras, modelos de negócio e arquitectura lógica*. No seu conjunto, estas três áreas funcionais dão corpo ao que se pode designar pelo *departamento de desenvolvimento* que garantirá o permanente desenvolvimento das melhores e mais modernas técnicas de gestão, garantindo assim a constante actualização de processos e procedimentos, que possibilitem à GeRAP a prestação do melhor nível de serviços aos seus clientes. Este departamento será também o responsável pelo ciclo de avaliação do desempenho da própria empresa, pretendendo-se que venha a possibilitar a detecção de desvios aos padrões e às metas estabelecidas, permitindo a posterior correcção.

De acordo com Gomes (2008), o modelo a adoptar na gestão partilhada dos Recursos Humanos e dos Recursos Financeiros deverá assentar na definição clara³⁴ dos domínios³⁵ e classes de serviços³⁶. Apesar da diversidade existente no conjunto de ministérios que eventualmente se tornarão clientes da GeRAP, ou mesmo do número de organismos dependentes do MFAP, actual cliente da GeRAP, a empresa baseará a sua actividade na definição de três classes de serviço, mantendo depois a possibilidade de adaptar os serviços prestados a qualquer especificidade que não se enquadre na padronização definida, se tal for rentável para o organismo cliente³⁷.

A disponibilização dos serviços aos organismos clientes poderá funcionar de três maneiras distintas. Na perspectiva de Serviços Partilhados, de Partilha de Plataformas ou de Integração de Dados.

Na perspectiva de Serviços Partilhados (a mais purista), os serviços contratados são executados na GeRAP (CSP), mantendo-se no organismo cliente uma ARP para ligação. Esta é a perspectiva em que melhor se percebem e melhor se rentabilizam as vantagens do conceito de serviço partilhados.

A padronização definida pela GeRAP abarca uma classe de serviços, denominada por Classe de Serviço Domínio 1, que abará o conjunto de tarefas transversais a toda a Administração Pública. Na Classe de Serviço Domínio 2 serão englobadas todas as tarefas transversais a todos os ministérios e organismos autónomos. A última classe de serviços e domínio, a Classe de Serviço Domínio 3, compreenderá as tarefas que sejam comuns às

³⁴ Negociada com cada um dos clientes, em função da sua estrutura, das suas especificidades e necessidades.

³⁵ Por Domínio entende-se uma determinada área de actividade empresarial.

³⁶ Por classe de serviço entende-se o conjunto de tarefas a desenvolver para a execução de actividades similares que podem ser padronizadas.

³⁷ Será sempre efectuada a caracterização da actividade para determinar o custo da sua actual realização no organismo, sendo depois orçamentado o custo previsto para a realização da mesma tarefa na USP. Com base na análise destes dois valores, e em coordenação com o organismo cliente, será decidido onde se realizará a tarefa.

Direcções-Gerais e a outros organismos não autónomos. Para cada classe de serviço será então desenvolvida³⁸ uma única ferramenta para aplicação nos serviços partilhados a disponibilizar pela GeRAP a todos os organismos clientes.

Na perspectiva de Partilha de Plataformas existirão duas possibilidades. Em regime de *Application Service Provider* (ASP) a GeRAP fornecerá o *hardware* (eventualmente) e o *software*, sendo os serviços executados no próprio organismo cliente, encarregando-se a GeRAP de prestar apoio de retaguarda (*back-office*) para questões técnicas, podendo também receber o produto final, harmonizá-lo de acordo com os requisitos legais exigidos e encaminhá-lo para os organismos de supervisão competentes. Em regime de *franchising*, a GeRAP fornecerá toda a estrutura,³⁹ passando o organismo cliente a funcionar de forma autónoma durante o período de validade do contrato.

Na terceira e última perspectiva, a Integração de Dados, a GeRAP apenas manterá a ligação com organismos clientes que já possuam ferramentas próprias a funcionar sobre plataformas autónomas e que, não desejando aderir aos serviços disponibilizados pela GeRAP, tenham de fornecer os dados de forma compatível com as exigências legais. Neste caso a GeRAP mais não fará do que servir de interface, transformando os dados fornecidos pelo cliente para as métricas e a padronização exigida pela lei.

(1) GeRFiP

O departamento de Gestão de Recursos Financeiros Partilhados é, das três áreas funcionais, aquela que se encontra mais desenvolvida. Esta situação deve-se, não só ao facto de existir muito mais legislação nesta área, mas também à GeRAP ter assumido muito do trabalho já desenvolvido pelo projecto da Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado (RIGORE)⁴⁰.

O projecto RIGORE tem por objectivo o fornecimento de uma plataforma de suporte tecnológico de apoio à gestão económica e patrimonial, adaptável a qualquer organismo do Sector Público Administrativo, independentemente da sua missão, estrutura ou dimensão. O desenvolvimento e a manutenção desta plataforma será da responsabilidade do Instituto de Informática que a definirá de acordo com as necessidades específicas de cada serviço cliente, obedecendo ao POCP e aos requisitos funcionais definidos pelas Direcções-Gerais do Orçamento, do Tesouro e Finanças e do Património.

³⁸ De raiz ou com eventuais alterações introduzidas a uma das ferramentas já utilizadas por algum dos organismos clientes.

³⁹ *Hardware*, *software*, tecnologias informáticas e módulos de serviços.

⁴⁰ Projecto da Direcção-Geral do Orçamento (DGO/MFAP), com o apoio do Instituto de Informática.



Não existindo uma hierarquia de importância entre os diferentes departamentos da GeRAP, pode, contudo, considerar-se que a principal vantagem da aplicação do conceito de serviços partilhados na área de responsabilidade financeira é a de permitir aos restantes organismos do Estado libertarem-se desta área específica, técnica e em constante mudança, que exigia o emprego de recursos humanos em permanente formação. Sendo uma das áreas mais críticas da gestão de qualquer ministério, raramente faz parte do conjunto de actividades que acrescentam valor ao produto final desenvolvido nesse organismo do Estado.

Actualmente, grande parte dos organismos do Estado consome uma considerável parte dos seus recursos⁴¹ na atenção que dispensa a esta área. Este facto implica não só um desperdício de recursos em todo o Estado, mas também a inevitável implementação desfasada e descoordenada do POCP pelos diferentes organismos, criando assim uma grande dificuldade na consolidação da informação, a nível central.

Pelo facto de se concentrarem na GeRAP todas as responsabilidades financeiras que não impliquem decisão⁴², poder-se-ão libertar os organismos do Estado para as suas funções principais e, simultaneamente, garantir a prestação do melhor nível de serviços pela concentração no GeRFiP de um conjunto de técnicos especialistas na área, que acompanham as evoluções do mercado e as obrigações impostas pela lei nacional ou comunitária.

No que respeita à prestação de serviços na área da gestão dos recursos financeiros, a GeRAP assegurará a execução de serviços especializados, desenvolvendo as actividades técnico-contabilísticas de acordo com o POCP e nas áreas da contabilidade (geral, orçamental e analítica) e tesouraria.

Para a realização da sua actividade, a GeRAP coordenará com os organismos clientes, o tipo de serviços a prestar, estabelecendo os acordos sobre os níveis de serviços e assegurando a melhoria do serviço prestado, com vista à redução de custos (pela eliminação da necessidade de aquisição de *software* por parte dos clientes ou da formação dos seus quadros) e à maior eficiência nas operações.

De acordo com o referido por Cordeiro Gomes (Gomes, 2008), a calendarização das actividades a desenvolver pela GeRAP, prevê para o mês de Junho o início da

⁴¹ Não só de tempo e de recursos financeiros como também de recursos humanos não especialistas na área financeira.

⁴² As competências de decisão, ao nível da gestão do organismo, mantêm-se nos decisores dos organismos clientes.



implementação, nos organismos do MFAP, das plataformas necessárias à disponibilização dos serviços partilhados.

(2) GeRHuP

O departamento de Gestão de Recursos Humanos Partilhados é, dentro da actual estrutura da GeRAP, a área que se encontra menos desenvolvida. Se por um lado esta situação se pode traduzir numa desvantagem, pelo atraso na sua implementação, por outro acaba por ser uma vantagem a maximizar, pela possibilidade de aproveitar toda a experiência obtida na implementação da estrutura destinada à gestão dos recursos financeiros, para minimizar os erros no levantamento da estrutura relativa aos recursos humanos.

Por outro lado, as questões relacionadas com a gestão do pessoal em situação de mobilidade encontram-se já em pleno funcionamento, desempenhando a GeRAP, como já referido, as funções de entidade gestora da mobilidade. Neste contexto, a GeRAP efectua neste momento a gestão de mais de 1800 funcionários, funcionando como um catálogo de capacidades disponíveis para serem utilizadas por outros organismos da função pública.

Sendo a área dos recursos humanos aquela que, normalmente, mais sensibilidades levanta, é também natural que seja a área onde a velocidade de implementação esteja a ser menor, para que se caminhe devagar, mas na direcção certa.

Um dos aspectos que importa lembrar ao abordarmos este ponto, é que uma das características do sector público é a maior dificuldade em cessar, sem ser por mútuo acordo, o vínculo laboral que une o funcionário público ao Estado. Perante este facto, a gestão da mobilidade e todos os restantes mecanismos presentes na lei da mobilidade, destinam-se a obter soluções para materializar a frase “menos Estado, melhor Estado”. Um dos argumentos que fundamentam a possibilidade de se obter um menor Estado sem dispensar funcionários públicos alerta para o facto de que terá que ser já considerado uma vantagem, o não recrutar novos elementos para a função pública. De acordo com o raciocínio que se pretende transmitir, a correcta implementação do sistema de mobilidade e da BEP, fará com que os funcionários que forem integrados na situação de mobilidade, fiquem disponíveis (directamente ou após reconversão baseada em formação específica) para colmatar as necessidades que eventualmente surjam. Significa isto que, não só se reduzem os encargos com o recrutamento de novos funcionários, como se reduzem custos, porque um funcionário público já é um activo do Estado e apenas irá necessitar de formação numa área específica, enquanto um novo funcionário requererá, por certo, mais formação generalista.



A GeRHuP terá assim a responsabilidade de garantir o fornecimento de soluções globais, de baixo custo e elevada *performance*, padronizadas e interoperativas, eliminando duplicações e redundâncias e apoiando a gestão do capital humano, dentro da Administração Pública, onde o funcionário público passa assim a ser considerado um activo a preservar e rentabilizar.

Das possíveis áreas onde poderão ser fornecidos serviços partilhados a organismos clientes, salientamos o recrutamento e selecção, o registo biográfico de funcionário (cadastro), a gestão de remunerações, abonos e prémios, e o desenvolvimento de competências e gestão de carreiras.

De acordo com a Administração da GeRAP (Antunes, 2008), uma das primeiras áreas a serem implementadas será a gestão de remunerações, pretendendo-se que, até ao início de 2009, todos os funcionários que desempenham funções no MFAP e nos organismos dependentes, passem a ser pagos pela GeRAP. Outra das funções a implementar nesta área será a do planeamento e execução, em estreita colaboração com os decisores do MFAP, das estratégias conducentes às recompensas e às bonificações ligadas ao desempenho de serviços dos funcionários.

Um requisito imprescindível para uma gestão eficaz na área da mobilidade é a disponibilidade de um catálogo global das competências dos funcionários públicos. Para o construir iniciar-se-á ainda este ano e com o apoio dos organismos do Estado, a inventariação de todas as competências existentes na função pública. Para isso, será elaborado um registo biográfico de cada um dos funcionários, onde se poderão encontrar os dados relativos, não só aos seus dados biográficos e habilitações literárias, como também à sua formação contínua, situação profissional, área funcional, relação laboral, assiduidade e situação remuneratória. Sendo este um dos aspectos desenvolvidos no âmbito das competências de entidade gestora da mobilidade, esta área cobrirá a situação relativa a todos os ministérios e alimentará a Bolsa de Emprego Público, sempre que o funcionário aí se encontre e apenas no que respeita a dados com interesse para a BEP.

Esta inventariação será aplicável a todos os Ministérios uma vez que servirá também para uma melhor gestão das necessidades do Estado que terá assim a capacidade para identificar e localizar os funcionários que possuam determinada formação ou especialização em qualquer área de interesse para um determinado organismo que poderá assim contactar o funcionário e com ele negociar a transição para novas funções.

A disponibilização do catálogo global de competências, reveste-se de acrescida importância, se considerarmos que o Estado emprega mais de 500 mil funcionários,



podendo antever-se que a gestão de valores dentro da Administração Pública poderá, se bem gerida, resultar efectivamente numa redução da despesa com contratações de funcionários ou de serviços de consultoria, se forem aproveitados os talentos que existem no interior do Estado.

Para apoiar os aspectos relacionados com a gestão da mobilidade, o Instituto de Informática criou uma plataforma denominada *Sistema Integrado de Gestão e Apoio à Mobilidade Especial (sigaME)*⁴³, que consiste num sistema informatizado que interliga, através das fronteiras inter-organizacionais, os vários intervenientes, a informação e os processos, com o intuito de auxiliar o cumprimento das obrigações e a satisfação das necessidades decorrentes da aplicação do regime da mobilidade especial.

Em termos de calendarização prevista pela GeRAP, e novamente de acordo com o referido pelo seu Presidente (Gomes, 2008), prevê-se que no mês de Junho de 2008 se inicie o processo de desenvolvimento do registo biográfico de funcionário, que deverá estar pronto até ao final de Outubro. A partir do segundo semestre deste ano iniciar-se-á a implementação do CSP (cuja preparação e levantamento decorre já desde Março) e a migração, em regime de duplicação, das tarefas a realizar pelo CSP, para que o sistema passe a operar autonomamente a partir de Janeiro de 2009.

(3) GeRMoP

O terceiro departamento funcional, de Gestão de Recursos em Modo Partilhado é onde se poderá encontrar a verdadeira dimensão dos serviços partilhados, e assumirá as suas plenas valências a partir do momento em que a estrutura da GeRAP estiver completamente implementada e em condições de operar.

O Departamento da GeRMoP será assim a componente operacional que materializará o CSP, cabendo-lhe a definição, em coordenação com os organismos clientes, dos KPI e dos SLA.

A GeRMoP será responsável pela activação, junto dos organismos clientes dos módulos de contacto (as ARP), guarnecidas com os efectivos considerados necessários e a recrutar no próprio organismo cliente, na GeRAP ou ainda na BEP.

⁴³ Co-projecto da GeRAP e do II. Disponível em <https://www.sigame.gov.pt/PortalSigaMe/bep.jsp> e acedido em 29 de Janeiro de 2008.

5. Aplicabilidade da GeRAP no contexto da SG/MDN

Para a prossecução dos objectivos por nós traçados, importa debruçarmo-nos agora sobre a situação actual na SG/MDN.

Tendo sido já abordada, a implementação dos serviços prestados pela GeRAP será faseada e sempre de acordo com a intenção demonstrada por cada um dos ministérios⁴⁴.

Dentro do referido faseamento e das classes de serviço domínio já mencionadas, é facilmente compreensível a decisão tomada pela GeRAP de iniciar a sua actividade ao nível das Secretarias-Gerais dos diferentes ministérios.

a. Estrutura da Secretaria-Geral do MDN

De acordo com a Lei Orgânica do MDN⁴⁵, a SG/MDN é o serviço de concepção, coordenação, execução, planeamento e gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais do MDN. Cabe-lhe ainda assegurar o apoio administrativo, protocolar e de informação e relações públicas aos gabinetes dos membros do Governo. Para o cumprimento da sua missão, a SG/MDN articula-se da seguinte forma:

(1) Direcção de Serviços de Planeamento e Coordenação

É o serviço que planeia, acompanha e coordena a execução do orçamento do MDN, procedendo ainda ao acompanhamento dos projectos de programas a decorrer no âmbito do MDN⁴⁶ e a respectiva execução financeira. Na sua estrutura encontram-se integradas a Divisão de Orçamento e a Divisão de Programas.

(2) Direcção de Serviços de Administração Financeira e Patrimonial

É o serviço responsável pela execução do orçamento e organização dos concursos públicos e pela celebração de contratos de aquisição de bens e serviços relativos aos gabinetes dos membros do Governo, da Secretaria-Geral e dos Órgãos e Serviços Centrais que não disponham de serviços administrativos. A sua estrutura compreende a Repartição de Administração Financeira e a Repartição de Administração Patrimonial.

(3) Direcção de Serviços de Organização e Sistemas de Informação

É o serviço responsável pela aplicação de medidas de aperfeiçoamento organizacional e de modernização administrativa, pela gestão das necessidades de informação e apoio, no âmbito dos recursos informáticos da SG/MDN e dos outros

⁴⁴ Optou-se por não efectuar aqui qualquer referência à eventualidade de ser imposto um período de obrigatoriedade, pelo facto de tal aspecto, apesar de abordado neste estudo, não ser ainda mais do que uma hipótese trabalhada academicamente.

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 47/93 de 26 de Fevereiro, publicado no Diário da República n.º 48, Série I-A.

⁴⁶ De que são exemplos, a Lei de Programação Militar, o PIDDAC e a I&D.



serviços centrais do MDN. Integra na sua estrutura a Divisão de Organização e a Divisão de Sistemas de Informação.

(4) Direcção de Serviços de Administração e Gestão de Recursos Humanos

Serviço responsável pela gestão dos recursos humanos afectos à SG/MDN, aos gabinetes dos membros do Governo e aos serviços deles dependentes. Na sua orgânica integra a Divisão de Gestão de Recursos Humanos e a Repartição de Administração Geral.

(5) Gabinete de Comunicação e Relações Públicas

É responsável pelas relações públicas, gestão de eventos, comunicação e imagem do Ministério bem como, pela difusão de informação relacionada com a Defesa Nacional. É ainda responsável pela coordenação das acções de comunicação e de relações públicas das Forças Armadas.

(6) Divisão de Estatística e Análise Financeira

Serviço responsável pela análise das contas dos diferentes serviços do MDN, pela coordenação e tratamento dos dados estatísticos produzidos pelo MDN e pela participação do sector da Defesa Nacional no sistema estatístico nacional.

(7) Centro de Documentação e Informação

Responsável pelo tratamento técnico das espécies bibliográficas, pela sua divulgação pelos diferentes serviços e pela aquisição e divulgação das obras com interesse para a Defesa Nacional e para o Ministério.

(8) Departamento de Assuntos Jurídicos

Este departamento presta apoio jurídico a todo o MDN, emite pareceres, elabora estudos no âmbito dos direitos português, militar, internacional de defesa e da guerra. A sua estrutura integra a Direcção de Serviços de Direito Militar e Internacional de Defesa e a Direcção de Serviços de Contencioso e Auditoria.

b. Visão do Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

De acordo com a Carta de Missão do Secretário-Geral do MDN, os serviços prestados⁴⁷ (Carta de Missão, 2005: 1), abrangem a aplicação de políticas de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, o recrutamento, formação e gestão dos recursos humanos, a gestão orçamental, financeira, patrimonial e a contabilidade analítica, processamento dos vencimentos, a negociação e aquisição de bens⁴⁸ e serviços, e a gestão dos Sistemas de Informação e Comunicação (SIC).

⁴⁷ Ponto 2 da Carta de Missão.

⁴⁸ Incluindo a gestão da frota automóvel do MDN.

Ainda da análise da Carta de Missão, é interessante para o objecto deste estudo que se atente que, com as orientações estratégicas, aparecem já as preocupações de reduzir o número de níveis hierárquicos de decisão, o privilegiar da reestruturação e a reorganização, em contraposição à criação de novos serviços, a promoção da concentração dos procedimentos de gestão e da administração dos recursos, e a promoção de uma cultura de gestão racional que revele uma lógica de “serviço fornecedor” e de “serviço cliente”.

Quanto aos objectivos traçados, destaca-se a participação no PRACE e a implementação das medidas decorrentes das novas orgânicas, concentrando na SG/MDN todas as funções comuns de gestão, de acordo com a RCM 124/2005⁴⁹.

A SG/MDN tem vindo a desenvolver esforços de forma a garantir que o MDN acompanhe a reforma da Administração Pública, de acordo com toda a legislação que vai enquadrando o assunto, nomeadamente o PRACE. Neste sentido, a SG/MDN tem-se organizado com vista à adopção das mais modernas técnicas de gestão, nomeadamente a prestação centralizada de serviços e a gestão de remunerações, abonos e prémios. Neste aspecto importa referir que a SG/MDN foi um dos primeiros organismos do Estado a implementar as estratégias de recompensas e bonificações ligadas aos elevados níveis de desempenho, no âmbito da responsabilização e motivação dos seus funcionários, encontrando-se esta política de gestão do desempenho já em aplicação.

Ainda na área dos recursos humanos a SG/MDN encontra-se também entre os primeiros organismos do Estado a implementar o SIADAP⁵⁰, estando actualmente pronta para o integrar na gestão da progressão das carreiras dos seus funcionários⁵¹.

c. Implementação do conceito de Prestação Centralizada de Serviços

A SG/MDN encontra-se já a exercer a sua actividade através da implementação, sempre que possível, do conceito de prestação centralizada de serviços (PCS), que é, como referido anteriormente, um modelo de gestão muito próximo do conceito de serviços partilhados, surgindo com alguma frequência dentro das organizações, como uma etapa inicial a caminho da utilização de serviços partilhados.

O levantamento da situação executado pela SG/MDN permitiu identificar as áreas onde se poderá aplicar o modelo de gestão de PCS e posteriormente utilizar os serviços prestados pela GeRAP. Das áreas elegíveis, a SG/MDN implementou já o conceito de PCS

⁴⁹ Determina o PRACE conforme descrito na nota 5 (página 4).

⁵⁰ Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública. Lei n° 10/2004 de 22 de Março, publicada no Diário da República n° 69, Série I-A.

⁵¹ De acordo com o estipulado no Artigo 15° da Lei 10/2004.

nas áreas de recursos humanos, materiais, financeiros, jurídicos e das tecnologias de informação e comunicação. Em alguns destes aspectos, a SG/MDN encontra-se já a centralizar a gestão para outros organismos dependentes do MDN, como sejam a PJM, a IGDN, o CNPCE, o IASFA, o IDN e o IESM.

Duas das áreas já implementadas na SG/MDN, não serão, para já, disponibilizadas pela GeRAP. Uma delas, a área jurídica, foi centralizada ao nível do Departamento de Assuntos Jurídicos da SG/MDN que presta apoio, nestes assuntos, a todos os organismos dependentes do MDN (Sequeira, 2008). De acordo com a administração da GeRAP (Antunes, 2008) esta situação deve-se fundamentalmente a dois factores. Por um lado, a prestação de apoio jurídico reveste-se de características tão próprias e tão intrínsecas a cada um dos organismos, que se torna uma área sensível que qualquer gestor pretende manter sob seu controlo directo⁵². Por outro lado, o facto da actividade de consultoria jurídica ser de difícil parametrização, levantaria dificuldades ao estabelecimento dos KPI e dos SLA.

A outra área onde a GeRAP não irá disponibilizar serviços é a da gestão de materiais, neste caso por imperativos legais, já que é uma área da responsabilidade da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), como gestora do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e coordenadora da acção das Unidades Ministeriais de Compras (UMC) (DR n° 35 Série I, 2007: 1252).

Ainda no que diz respeito à prestação centralizada de serviços relativa à aquisição de bens e serviços, é importante clarificar que, apesar da implementação da Central de Compras na SG/MDN e a evolução para o conceito de UMC ligada à ANCP, continuará a existir no MDN a especificidade da aquisição dos equipamentos e armamentos de defesa se regular por normas e legislação própria e não se enquadrar no âmbito da implementação dos serviços partilhados. Também poderão existir limitações à utilização da UMC na obtenção de sistemas cifrados de comunicações, em uso nas Alianças de que Portugal faz parte.

Um dos aspectos que, segundo o responsável pela SG/MDN é fundamental em qualquer processo de modernização e racionalização administrativa, é o rigor no planeamento, na definição clara e inequívoca das metas e dos respectivos prazos a atingir, e das medidas de controlo e avaliação que permitirão medir a eficácia e a eficiência.

⁵² Segundo estudos efectuados pela GeRAP, seria uma área a que muito poucos organismos adeririam. No entanto estes problemas já não se levantam quando equacionados dentro do mesmo organismo, ou seja, no caso da Prestação Centralizada de Serviços.

d. Gestão de recursos das Tecnologias de Informação e Comunicação

Na área das TIC a SG/MDN apresenta já algum trabalho na área da padronização das plataformas e das ferramentas a utilizar por todos os organismos dependentes do MDN. No que respeita à centralização da prestação de serviços nesta área, a SG/MDN encontra-se também em processo de reestruturação, o qual envolve não apenas os serviços centrais do MDN como também os próprios Ramos e os respectivos órgãos de serviços informáticos.

Este projecto levou a que fosse criada, na dependência do Secretário-Geral do MDN, um órgão coordenador dos Sistemas de Informação e das Tecnologias de Informação e Comunicação⁵³. Esta entidade coordena a actividade da Direcção de Serviços de Organização e Sistemas de Informação (DSOSI/SG/MDN), da Direcção de Comunicações e Sistemas de Informação e ainda do Centro de Dados da Defesa (CDD), que absorverá as actividades comuns aos serviços de informática dos Ramos, a extinguir⁵⁴.

Outro dos projectos que atesta o empenhamento do MDN é o projecto SIGDN⁵⁵ que, integrando MDN, EMGFA e os três Ramos, visa a obtenção de melhorias significativas de eficiência e eficácia nas Tecnologias de Informação na área administrativa da Defesa Nacional. Importante também é realçar que o SIGDN garante a implementação do POCP possibilitando assim a todas as entidades do MDN a sua utilização

Na gestão dos recursos das TIC não serão avaliadas as vantagens e desvantagens de parcerias com a GeRAP, porque esta empresa não disponibiliza estes serviços.

e. Gestão de recursos humanos

Nesta área, a SG/MDN tem dado passos importantes na implementação dos mais recentes modelos de gestão, encontrando-se entre as secretarias-gerais que mais trabalho desenvolveram neste âmbito.

Sendo uma vertente da gestão sempre muito sensível em qualquer organização, tem a SG/MDN desenvolvido um conjunto de medidas conducentes à formação, motivação e implementação do SIADAP, incluindo as medidas de reconhecimento da excelência.

(1) Integração dos serviços disponibilizados pela GeRAP

Na área da gestão dos recursos humanos, existem muitas similaridades entre os sistemas em uso na SG/MDN e os que serão implementados na GeRAP. Apesar de

⁵³ Despacho nº 22981/2006 de 10 de Novembro, publicada no Diário da República nº 217, Série II.

⁵⁴ O Centro de Informática do Exército já se encontra extinto tendo as suas responsabilidades sido transferidas para o Regimento de Transmissões do Exército e para o CDD.

⁵⁵ Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional.

existirem algumas especificidades no tipo de categorias profissionais presentes no MDN, aquelas que são geridas actualmente pela SG/MDN não diferem substancialmente das existentes na maioria das secretarias-gerais de outros ministérios. As particularidades deverão ser objecto de um estudo para se determinarem as classes de serviço domínio específicas a implementar.

(2) Vantagens e desvantagens

Não sendo a área dos recursos humanos a área essencial para o desenvolvimento do produto final do MDN, as vantagens para a adopção dos serviços da GeRAP seriam aquelas já enunciadas para os serviços partilhados da gestão dos recursos humanos. As eventuais desvantagens poderão surgir caso não se aproveitem os especialistas da SG/MDN ou não se rentabilize o trabalho já desenvolvido por esta Secretaria-Geral.

f. Gestão de recursos financeiros

A área dos recursos financeiros é uma das áreas onde é possível constatar a prática corrente de medidas destinadas à adopção do conceito de prestação centralizada de serviços. A SG/MDN desenvolve já um conjunto de tarefas neste âmbito, de onde se destaca o facto de ter sido reduzido o número de contas de gerência de 184 em 2005 para as actuais 15, implicando por isso que seja a SG/MDN a assegurar a gestão orçamental, financeira, patrimonial e a contabilidade analítica para diversos organismos do MDN.

(1) Integração dos serviços disponibilizados pela GeRAP

Na área dos serviços financeiros também não parecem existir limitações, do ponto de vista do *core business* da SG/MDN, à utilização dos serviços disponibilizados pela GeRAP. Este aspecto poderá necessitar de uma análise mais detalhada que se garanta que se aproveitará o trabalho já realizado neste âmbito, bem como as plataformas já desenvolvidas.

(2) Vantagens e desvantagens

Dado o carácter generalista e transversal inerente às tarefas realizadas no âmbito da gestão dos recursos financeiros e também à especificidade e constante actualização que é necessária para os quadros afectos a estas tarefas, parece-nos que a gestão dos recursos financeiros é a área por excelência onde melhor se poderão aproveitar as vantagens da utilização dos serviços disponibilizados pela GeRAP, desde que se verifique a competitividade dos preços solicitados.

Conclusões

Neste capítulo serão realçadas as principais conclusões retiradas da análise efectuada durante a elaboração deste trabalho que nos irão conduzir a uma resposta à questão central formulada no início do trabalho – saber *em que áreas de actividade do Ministério da Defesa Nacional, será aplicável a utilização de serviços disponibilizados pela GeRAP*.

Da análise efectuada ao enquadramento conceptual, poderemos concluir que os principais instrumentos de gestão e de controlo a implementar na Administração Pública têm aplicação obrigatória na SG/MDN, e deverão ser objecto de rigoroso controlo com vista à satisfação dos objectivos traçados. No capítulo dedicado à análise da SG/MDN é possível constatar que todos estes aspectos já se encontram implementados e que a SG/MDN cumpre todas as directivas emanadas pelo Governo.

Dos casos de estudo analisados, apuramos que a evolução verificada pela “SOMOS-Serviços Partilhados em Saúde”, no Ministério da Saúde, é um bom exemplo de como um percurso iniciado com um conceito de Central de Compras, poderá dar origem à prestação de serviços partilhados. Neste aspecto, e considerando que a SG/MDN já tem implementado um sistema de gestão centralizada de aquisições - a Central de Compras - inferimos que é uma área consolidada, e que, apesar deste tipo de serviços não virem a ser disponibilizados pela GeRAP, constitui já um centro de experiência adquirida de onde se poderão retirar ensinamentos para outras áreas de actividades a implementar.

Por outro lado, o caso do Ministério da Economia revela alguns aspectos que deverão merecer toda a atenção por parte dos responsáveis pela SG/MDN. O projecto do Ministério da Economia é considerado o primeiro ensaio da aplicação dos serviços partilhados a um organismo governamental em Portugal. No entanto, no caso em apreço, verificou-se que a falta de empenhamento e a demorada implementação das medidas necessárias ao levantamento das estruturas no Ministério da Economia, fez com que o projecto fosse perdendo importância e que as posteriores orientações estratégicas conduzissem ao seu abandono, não produzindo os efeitos desejados.

Esta experiência não deverá servir de desmotivação pelo insucesso que representou, mas de motivação para que não se cometam os mesmos erros do passado.

a. Sobre a utilização do conceito de serviços partilhados

As considerações efectuadas neste parágrafo acabam por se identificar com a realidade já assumida pela SG/MDN. A simples evidência de que esta estrutura central e fulcral do MDN já utiliza o conceito de partilha centralizada de serviços, coloca de lado qualquer consideração sobre a eventualidade de não ser possível (ou desejável) adoptar os mais modernos modelos de gestão nas suas actividades.

Da análise efectuada, conclui-se que, a existirem restrições à utilização de serviços partilhados, serão de carácter estratégico ou relacionadas com matérias classificadas e não com qualquer outro impedimento técnico associado à normal actividade da SG/MDN.

É, assim, possível afirmar que, de uma forma geral (exceptuando os Assuntos Jurídicos e as aquisições), não existem áreas de actividade da SG/MDN onde não seja possível equacionar a utilização de serviços partilhados. A decisão deverá ser tomada depois da análise do custo inerente à tarefa realizada pela SG/MDN e o valor orçamentado por qualquer empresa de serviços partilhados.

Poder-se-á ainda concluir que existirão dificuldades na implementação deste tipo de modelo de gestão, originadas pelas implicações em áreas tão sensíveis como são as de gestão de recursos humanos.

b. Sobre a adopção dos serviços da GeRAP

Do ponto de vista académico, poderá dizer-se que a adopção dos serviços da GeRAP deverá ter em conta os aspectos que justificam a adopção deste modelo de gestão, nomeadamente o aumento da eficácia, da eficiência, da economia e da melhoria dos serviços prestados. Deverá ser, portanto, uma decisão estratégica de longo prazo.

Deverá também ser analisado o impacto que a migração de tarefas da SG/MDN para o CSP da GeRAP terá ao nível dos recursos humanos. Existirão, por certo, funcionários que serão empenhados na ARP, outros que poderão ser transferidos para o próprio CSP na estrutura da GeRAP, outros, ainda, que poderão ser afectados a novas funções com o recurso a formação específica. Por último, poderá também vir a ocorrer a dispensa de funcionários que serão integrados na BEP. De qualquer forma, a contratação de serviços à GeRAP poderá sempre resultar na utilização de funcionários do MDN na GeRAP, o que não acontecerá em caso de contratualização de outra empresa de serviços partilhados.

Será também importante que se rentabilize todo o trabalho já desenvolvido pela SG/MDN, nomeadamente no que respeita ao aproveitamento das plataformas já

desenvolvidas. Neste aspecto, consideramos que quanto mais cedo se der a ligação entre a SG/MDN e a GeRAP, mais fácil e mais profícuas serão as sinergias que daí se extrairão.

A utilização dos serviços disponibilizados pela GeRAP não deverá ser entendida como uma imposição de um novo método de gestão, mas antes como uma parceria a aproveitar. O objectivo é partilhar, cooperando e não impondo. No entanto, e considerando que não existe actualmente nenhuma imposição à escolha da GeRAP como fornecedora de serviços partilhados, a SG/MDN deverá analisar as vantagens e desvantagens da contratação destes serviços à GeRAP e a outras empresas da mesma natureza.

Do estudo elaborado, conclui-se também que a aquisição e gestão de materiais e os assuntos jurídicos são áreas onde a SG/MDN tem já trabalho desenvolvido, mas que não serão disponibilizados pela GeRAP. Por outro lado, durante o estudo, foram identificadas áreas onde a especificidade da Defesa Nacional poderá impor que os assuntos relacionados com armamentos e equipamentos de defesa ou com sistemas cifrados de comunicações tenham que ser geridos pelo MDN. Podemos, então, considerar que não se confirma a hipótese número um, porquanto estabelecia que *todas as áreas de actividade da SG/MDN são passíveis de serem executadas pelos serviços disponibilizados pela GeRAP*.

Na mesma linha de raciocínio, foi possível verificar que existem áreas da gestão de recursos humanos (como é exemplo o processamento de vencimentos) e dos recursos financeiros (de que é exemplo a execução de toda a contabilidade nos termos definidos pelo POCP) que serão disponibilizadas pela GeRAP e cuja migração da SG/MDN não se encontra limitada por quaisquer impedimentos, pelo que não se confirma a hipótese número dois que estabelecia que *nenhuma das áreas de actividade da SG/MDN é passível de ser executada pelos serviços disponibilizados pela GeRAP*.

Considera-se, então, que a refutação das hipóteses números um e dois nos conduz à confirmação e validação da hipótese número três que estabelecia que *algumas das áreas de actividade da SG/MDN são passíveis de serem executadas pelos serviços disponibilizados pela GeRAP*.

A validação desta hipótese e a análise efectuada ao longo do estudo e explanada nos capítulos anteriores, permite-nos agora responder à questão central definida, que procurava saber *em que áreas de actividade do Ministério da Defesa Nacional, será aplicável a utilização de serviços disponibilizados pela GeRAP*. Com efeito, as actividades desenvolvidas pela SG/MDN no âmbito da gestão de recursos humanos e dos recursos financeiros poderão ser todas elas executadas com o recurso aos serviços disponibilizados pela GeRAP.

Este estudo permitiu identificar áreas em que poderemos encontrar limitações à migração das tarefas actualmente desempenhadas na SG/MDN para a GeRAP, como sendo a da aquisição e gestão de materiais, a dos armamentos e equipamentos de defesa e outras no âmbito das tecnologias de informação e comunicação.

Apesar destas áreas não serem disponibilizadas pela GeRAP, foram consideradas como limitações à utilização dos seus serviços, uma vez que, pelo menos no que respeita às TIC, deverão ser áreas a disponibilizar a médio prazo.

Recomendações

A adopção do modelo de gestão baseado na utilização de serviços partilhados é uma medida que será implementada num futuro próximo, pelo que o desenvolvimento deste conceito na SG/MDN é inevitável e deverá ser adoptado tão cedo quanto possível de forma a evitar investimentos em sistemas ou plataformas que depois possam ter que ser abandonadas durante a migração de tarefas para o Centro de Serviços Partilhados.

A SG/MDN deverá continuar a alargar o conceito de prestação centralizada de serviços a outros organismos dependentes do MDN, para que possa maximizar as economias de escala daí resultantes.

Na continuação da adopção do conceito de prestação centralizada de serviço a novas áreas ou a novos organismos, deverá a SG/MDN considerar a hipótese de iniciar parcerias com a GeRAP com o intuito de maximizar as sinergias dentro do Estado, contribuindo, assim, para a maior eficácia e eficiência na utilização dos recursos colocados à disposição do Estado.

Será ainda desejável que a SG/MDN possa rapidamente passar do modelo de gestão da prestação centralizada de serviços para o modelo de serviços partilhados. Durante este processo, deverá a SG/MDN estar preparada para dar resposta cabal a todas as dificuldades e resistências que surgirão, para que se evitem os erros cometidos no caso do projecto do Ministério da Economia.

De todos os casos de estudo analisados, entende-se que o caso australiano, descrito no apêndice 3 e disponível com maior detalhe no sítio do Governo de Queensland, deverá merecer a atenção dos responsáveis da SG/MDN, para que se retirem as ilações tidas por necessárias à implementação do projecto no MDN, e se evitem os erros já identificados.

Referências bibliográficas

Monografias

CRUCHINHO, M. P. (2005). Serviços Partilhados na Administração Pública Portuguesa - Uma solução (obrigatória) para a modernização da Administração Pública. Lisboa: Núcleo de Artes Gráficas da DGAP.

MELLO, M. C. (2002). Dicionário Jurídico. Lisboa: Dinalivro.

QUINN, B., COOKE, R., & KRIS, A. (2000). Shared Services - mining for corporate gold. Harlow: Prentice Hall.

Contribuições em monografias

GAMITO, C. (2006). Serviços Partilhados: uma oportunidade para a saúde. In Os 40 anos do SUCH. Lisboa: Hospital de Santa Maria.

Documentos oficiais

Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto. Diário da República nº 192, Série I-A.

Lei nº 53/2006 de 7 de Dezembro. Diário da república nº 235, Série I.

Decreto-Lei nº 232/97 de 3 de Setembro. Diário da República nº 203, Série I-A.

Decreto-Lei nº 558/99 de 17 de Dezembro. Diário da República nº 292, Série I-A.

Decreto-Lei nº 86/2003 de 26 de Abril. Diário da República nº 97, Série I-A.

Decreto-Lei nº 25/2007 de 7 de Fevereiro. Diário da República nº 27, Série I.

Decreto-Lei nº 37/2007 de 19 de Fevereiro. Diário da República nº 35, Série I.

Decreto-Lei nº 40/2008 de 10 de Março. Diário da República nº 49, Série I.

RCM nº 95/2003 de 30 de Julho. Diário da República nº 174, Série I-B.

RCM nº 135/2003 de 28 de Agosto. Diário da República nº 198, Série I-B.

RCM nº 124/2005 de 4 de Agosto. Diário da República nº 149, Série I-B.

RCM nº 39/2006 de 21 de Abril. Diário da República nº 79, Série I-B.

Despacho nº 19632/2007 de 30 de Agosto. Diário da República nº 167, Série II.

Carta de Missão do Secretário-Geral do MDN (2005). Lisboa: MDN.

**Sítios da internet**

SONAE Distribuição - A empresa [em linha]. Lisboa. 2007. [Consult. 2008-01-18]. Disponível em www: <URL: <http://www.sonae.pt>>

Artigos de publicações em série

FONSECA, J. (Junho de 2007). POCP: uma morte não anunciada. Revista TOC , pp. 42-44.

Artigos de publicações em série electrónicas

ANÍBAL, S., ESTEVES, M. Governo abre gestão de pessoal ao sector privado. Diário de Notícias - Economia [em linha]. Dezembro 2006. [Consult. 2007-10-18]. Disponível em www:<URL:http://dn.sapo.pt/2006/12/15/economia/governo_abre_gestao_pessoal_sector_p.html>

ULBRICH, F. Introducing a Research Project on Shared Services in Governmental Agencies. Universidade da Islândia - Monografias [em linha]. 2008. [Consult. 2008-03-17]. Disponível em www:<<http://www.hi.is/Apps/WebObjects/HI.woa/swdocument/1003248/Introducing+a+Research+Project+on+Shared+Services+in+Governmental+Agencies+-+Frank+Ulbrich.pdf>>

ULBRICH, F., BERGSTRÖM, R., & IANNI, A. Transforming General Performance Objectives into Specific Measurements for Shared Service Centres. Instituto de Informática - Publicações [em linha]. 2008. [Consult. 2008-04-06]. Disponível em www:<<http://www.inst-informatica.pt/servicos/informacao-e-documentacao/difusao-de-informacao/dossiers-tematicos/dossier-tematico-no5-servicos-de-si-ti-ciencia-de-servicos-e-servicos-partilhados/servicos-partilhados/tgpo.pdf>>

Entrevistas

MOTA, R. (27 de Fevereiro de 2008). Director de Departamento Serviços Financeiros, SONAE Distribuição. (V. Pereira, Entrevistador)

GOMES, J. C. (26 de Março de 2008). Presidente da GeRAP. (V. Pereira, Entrevistador)

SEQUEIRA, MGEN L. (04 de Abril de 2008). Secretário-Geral do MDN. (V. Pereira, Entrevistador)

ANTUNES, E. (17 de Abril de 2008). Administrador GeRAP. (V. Pereira, Entrevistador)





Anexo 1 - Estatutos da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E.

CAPÍTULO I

Natureza, sede e capital estatutário

Artigo 1.º

Natureza, denominação e duração

- 1 - A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., é uma entidade pública empresarial, abreviadamente designada GeRAP.
- 2 - A GeRAP tem duração indeterminada.
- 3 - A GeRAP utiliza a denominação de Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., ou GeRAP, E. P. E.

Artigo 2.º

Superintendência e tutela

- 1 - A GeRAP está sujeita aos poderes de superintendência e tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, nos termos destes estatutos e do regime jurídico aplicável ao sector empresarial do Estado.
- 2 - Para além de outros previstos na lei, os poderes de superintendência e tutela sobre a GeRAP compreendem:
 - a) A definição das orientações estratégicas, particularmente para efeitos de preparação dos planos de investimentos e financiamentos e dos orçamentos;
 - b) O poder de exigir todas as informações e documentos considerados úteis ou necessários ao acompanhamento da actividade da empresa;
 - c) O poder de autorizar a contracção de empréstimos de valor, individual ou acumulado, superior a 10% do capital estatutário;
 - d) O poder de determinar inspecções ou inquéritos ao funcionamento da empresa, independentemente da existência de indícios de prática de irregularidades;
 - e) O poder de aprovar e autorizar os demais actos que, nos termos destes estatutos e da lei, necessitem de autorização tutelar, designadamente em matéria de financiamento.

Artigo 3.º

Sede

- 1 - A GeRAP tem sede no distrito de Lisboa e exerce a sua actividade em todo o território do nacional.



- 2 - A sede da GeRAP pode, mediante deliberação do respectivo conselho de administração, ser modificada.

Artigo 4.º

Capital estatutário

- 1 - O capital estatutário da GeRAP é de (euro) 12000000, detido pelo Estado, a realizar em numerário ou em espécie, de forma faseada, nos termos que vierem a ser definidos por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.
- 2 - O capital estatutário só pode ser aumentado ou reduzido por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

CAPÍTULO II

Estrutura orgânica

Artigo 5.º

Órgãos

- 1 - São órgãos sociais da GeRAP:
 - a) O conselho de administração;
 - b) O fiscal único.
- 2 - A GeRAP integra ainda, com funções consultivas, o conselho consultivo.

Artigo 6.º

Composição e nomeação do conselho de administração

- 1 - O conselho de administração é composto por um presidente e dois vogais, nomeados e exonerados por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.
- 2 - Salvo nos casos em que a resolução do Conselho de Ministros referida no número anterior ou o contrato de gestão a celebrar, nos termos da lei, disponham diversamente, os membros do conselho de administração ficam dispensados da prestação de caução.
- 3 - Os membros do conselho de administração estão sujeitos ao Estatuto do Gestor Público em tudo o que não estiver previsto nos presentes estatutos.

Artigo 7.º

Competências do conselho de administração

- 1 - Compete ao conselho de administração praticar todos os actos necessários à realização do objecto da GeRAP, bem como os relativos à sua gestão que não estejam reservados a outros órgãos.



2 - Compete em especial ao conselho de administração:

- a) Elaborar e submeter à aprovação da tutela os planos estratégicos que contemplem as principais directrizes de actuação da GeRAP, nomeadamente quanto à política de investimentos, bem como controlar a sua execução;
- b) Deliberar sobre a aquisição, oneração ou alienação de quaisquer direitos e bens, móveis ou imóveis, carecendo quanto aos imóveis, do parecer do fiscal único, sem prejuízo das demais autorizações e disposições legais aplicáveis;
- c) Deliberar sobre a realização de empréstimos ou outras operações financeiras, após parecer favorável do fiscal único, e submetê-los à autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, com excepção das simples operações de tesouraria cujo termo ocorra no mesmo exercício em que tenham lugar;
- d) Deliberar sobre a participação da GeRAP no capital social de sociedades, mediante parecer prévio do fiscal único;
- e) Deliberar sobre a criação de associações ou fundações cujo objecto se relacione com as atribuições da GeRAP e não seja susceptível de gerar incompatibilidade ou conflito de interesses com o desempenho da respectiva actividade;
- f) Aprovar os regulamentos necessários ao desenvolvimento da sua actividade, designadamente o regulamento que fixa as regras aplicáveis ao modo de funcionamento, à organização dos processos de trabalho e ao controlo interno do sistema, regulamento este a publicar na 2.ª série do Diário da República;
- g) Submeter à aprovação da tutela os projectos de regulamentação necessários à actividade da GeRAP e que, pela sua natureza, não possam ser por si aprovados;
- h) Elaborar as propostas de tipologias de serviços a prestar, com os correspondentes preços e submetê-las à aprovação da tutela;
- i) Negociar e celebrar contratos-programa, acordos quadro e outros contratos, públicos e privados, necessários ao desenvolvimento das suas actividades;
- j) Promover a necessária articulação com os serviços da Administração Pública que, no âmbito das respectivas atribuições de natureza normativa e de coordenação, prestam apoio técnico na fixação dos requisitos dos processos desenvolvidos pela GeRAP;
- l) Deliberar sobre a realização de auditorias, incluindo as propostas pelo fiscal único;
- m) Exercer os demais poderes e praticar os actos previstos na lei e nos presentes estatutos, que não estejam atribuídos a outros órgãos.

3 - Compete ainda ao conselho de administração da GeRAP no âmbito da sua organização e gestão interna:



- a) Elaborar a proposta de composição do conselho consultivo;
 - b) Aprovar a estrutura orgânica interna;
 - c) Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas;
 - d) Assegurar a elaboração de planos, orçamentos e relatórios, bem como de outros instrumentos de gestão e de prestação de contas;
 - e) Gerir o património;
 - f) Aceitar doações, heranças ou legados;
 - g) Exercer os poderes de administração e disciplina do pessoal.
- 4 - O conselho de administração pode delegar competências em qualquer dos seus membros, com faculdade de subdelegação.
- 5 - O conselho de administração pode ainda atribuir pelouros aos seus membros, correspondentes à gestão de um ou mais serviços ou unidades orgânicas da GeRAP.

Artigo 8.º

Funcionamento do conselho de administração

- 1 - O conselho de administração reúne:
- a) Ordinariamente, pelo menos uma vez por semana;
 - b) Extraordinariamente, sempre que o seu presidente o convocar, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer dos seus membros.
- 2 - Devem ser lavradas actas de todas as reuniões, em livro próprio, assinadas por todos os membros do conselho presentes.

Artigo 9.º

Presidente do conselho de administração

- 1 - O presidente do conselho de administração assegura a representação da GeRAP e exerce as seguintes competências próprias:
- a) Convocar e presidir às reuniões do conselho de administração, coordenar a sua actividade e assegurar o cumprimento das respectivas deliberações;
 - b) Assegurar o regular funcionamento de todos os serviços;
 - c) Submeter à aprovação ou à autorização do membro do Governo competente todos os actos que delas careçam;
 - d) Representar a empresa em convenção arbitral, podendo designar mandatário para o efeito;
 - e) Aprovar, de acordo com as deliberações do conselho de administração, as minutas de contratos e outorgar os contratos relativos a pessoal, estudos, obras e fornecimento de bens ou serviços;



- f) Assegurar as relações com a tutela e com as demais entidades públicas.
- 2 - O presidente é substituído, nas suas ausências, faltas ou impedimentos, pelo vogal do conselho de administração por ele designado.
- 3 - É cumulável com as funções de presidente do conselho de administração o exercício de actividades ou cargos por inerência, nos termos previstos na lei.

Artigo 10.º

Fiscal único

- 1 - O fiscal único da GeRAP é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da empresa.
- 2 - O fiscal único é nomeado por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, devendo ser revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas.
- 3 - O mandato tem a duração de três anos civis, podendo ser renovado por uma única vez.
- 4 - Compete ao fiscal único:
 - a) Dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de actividades na perspectiva da sua cobertura orçamental;
 - b) Dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas;
 - c) Acompanhar com regularidade a gestão através dos balancetes e mapas demonstrativos da execução orçamental e outros mapas da gestão patrimonial e analítica;
 - d) Manter o conselho de administração informado sobre os resultados das verificações e dos exames a que proceda;
 - e) Propor ao conselho de administração a realização de auditorias externas, quando tal se mostre necessário ou conveniente;
 - f) Dar parecer sobre a subscrição de participações sociais em sociedades ou sobre as alterações do capital social nas empresas participadas da GeRAP;
 - g) Pronunciar-se sobre qualquer outro assunto, em matéria de gestão económica e financeira, que seja submetido à sua consideração pelo conselho de administração;
 - h) Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis;
 - i) Dar parecer sobre a contracção de empréstimos;
 - j) Elaborar relatórios da sua acção fiscalizadora, incluindo um relatório anual global;
 - l) Pronunciar-se sobre os assuntos que lhe sejam submetidos pelo conselho de administração, pelo Tribunal de Contas e pelas entidades que exercem poderes de controlo financeiro.



- 5 - O fiscal único deve cumprir o seu mandato com independência, isenção e imparcialidade e os seus membros, agentes ou representantes devem observar o dever de estrito sigilo sobre os factos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas, de acordo com o respectivo código de ética.

Artigo 11.º

Designação dos membros do conselho consultivo

- 1 - A presidência do conselho consultivo é assegurada pelo presidente do conselho de administração da GeRAP ou por um seu membro para este efeito designado.
- 2 - Os membros do conselho consultivo são designados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sob proposta do conselho de administração, devendo integrar, entre outros, representantes dos serviços da Administração Pública com atribuições de natureza normativa e de coordenação nos domínios em que a GeRAP presta serviços.

Artigo 12.º

Competência do conselho consultivo

Compete ao conselho consultivo da GeRAP:

- a) Pronunciar-se sobre as linhas gerais da actividade da GeRAP;
- b) Pronunciar-se sobre o aperfeiçoamento do quadro legal e regulamentar vigente em matérias respeitantes à actividade da GeRAP;
- c) Pronunciar-se sobre o estabelecimento de padrões e níveis de qualidade do serviço prestado pela GeRAP;
- d) Promover a permuta de informação entre os serviços utilizadores e cada departamento ministerial de forma a melhorar as condições de prestação dos serviços;
- e) Dar parecer sobre o plano anual e o relatório de actividades e sobre qualquer assunto relacionado com a sua competência que lhe seja submetido pela tutela, pelo conselho de administração ou pelo seu presidente.

Artigo 13.º

Funcionamento do conselho consultivo

- 1 - O conselho consultivo reúne:
 - a) Ordinariamente, pelo menos duas vezes por ano;
 - b) Extraordinariamente, sempre que o presidente, por sua iniciativa ou a solicitação de um terço dos seus membros, o convocar.



- 2 - O presidente do conselho consultivo da GeRAP pode ainda convocar reuniões parcelares deste órgão com os serviços da Administração Pública que, no âmbito das respectivas atribuições de natureza normativa e de coordenação, prestam apoio técnico na fixação dos requisitos dos processos desenvolvidos pela GeRAP.
- 3 - Os membros do conselho de administração podem participar nas reuniões, sem direito a voto.
- 4 - Podem participar ainda nas reuniões, sem direito a voto, por convocação do presidente, mediante proposta do conselho de administração, tendo em conta os assuntos a apreciar, outras entidades cuja presença seja considerada necessária.
- 5 - As reuniões são convocadas pelo presidente com a antecedência mínima de cinco dias úteis, devendo ser indicados na convocatória a data, a hora e o local em que se realizam, bem como a ordem de trabalhos.
- 6 - O exercício das funções de membro do conselho consultivo não é remunerado, sem prejuízo do pagamento de senhas de presença e de ajudas de custo, suportadas pelo orçamento da Empresa, quando a tal houver lugar.

Artigo 14.º

Vinculação da Empresa

- 1 - A GeRAP obriga-se:
 - a) Pela assinatura conjunta de dois membros do conselho de administração, sendo um deles o presidente;
 - b) Pela assinatura de um membro do conselho de administração, no âmbito de delegação de competências;
 - c) Pela assinatura de mandatários, no âmbito e nos limites dos poderes que lhes tenham sido legitimamente conferidos pelo conselho de administração.
- 2 - Tratando-se de documentos emitidos em massa, as assinaturas podem ser apostas mediante chancela.

CAPÍTULO III

Gestão e regime financeiro e patrimonial

Artigo 15.º

Plano de actividades, orçamento anual e prestação de contas

- 1 - O planeamento, a orçamentação e a prestação de contas da actividade da GeRAP regem-se pelo disposto no regime jurídico do sector empresarial do Estado.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a GeRAP fica ainda obrigada a:



- a) Elaborar uma conta de resultados que evidencie o volume de poupança gerado anualmente pelo novo modelo organizativo;
- b) Apresentar, em capítulo autónomo do respectivo relatório de gestão, os dados estatísticos e outros indicadores de gestão relevantes, nomeadamente o indicador do volume de poupança alcançado pelo sistema.

Artigo 16.º

Receitas

- 1 - Constituem receitas da GeRAP as cobradas por serviços prestados no âmbito do exercício das suas atribuições, bem como as que lhe sejam especialmente atribuídas por lei, acto ou contrato.
- 2 - No âmbito da gestão do pessoal em situação de mobilidade especial a actividade da GeRAP é remunerada nos termos definidos em contrato-programa a celebrar com a tutela.

Artigo 17.º

Património

- 1 - Constituem património da GeRAP a universalidade dos bens e direitos transmitidos aquando da sua criação, identificados em despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, bem como os bens e direitos adquiridos no âmbito da sua actividade.
- 2 - A GeRAP promove junto das conservatórias e serviços competentes a inscrição de factos relativos a bens e direitos sujeitos a registo que integrem o seu património.

Artigo 18.º

Gestão financeira e patrimonial

- 1 - Na sua gestão financeira e patrimonial, a GeRAP deve aplicar as regras legais e os princípios da boa gestão empresarial, de forma a assegurar a sua viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.
- 2 - É da exclusiva competência da GeRAP a cobrança de receitas provenientes da sua actividade ou que lhe forem facultadas nos termos dos presentes estatutos ou da lei, bem como a realização das despesas inerentes à prossecução do seu objecto.



Anexo 2 – Carta de missão do Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional



CARTA DE MISSÃO

MINISTÉRIO..... Ministério da Defesa Nacional
SERVIÇO/ORGANISMO..... Secretaria – Geral
CARGO E TITULAR..... Secretário – Geral: LUÍS AUGUSTO SEQUEIRA
PERÍODO DA COMISSÃO DE SERVIÇO.... De 14 OUT 2005 a 13 OUT 2008

1. MISSÃO DO ORGANISMO

Administrar os recursos da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional de forma eficaz, eficiente e económica.

2. PRINCIPAIS SERVIÇOS PRESTADOS (*)

- a. Prestar aos membros do Governo em funções no ministério a assistência técnica que lhe for solicitada e que não se inclua nas atribuições próprias dos demais serviços;
- b. Promover a aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do ministério na respectiva implementação;
- c. Emitir pareceres em matéria de organização, recursos humanos e criação ou alteração de quadros de pessoal;
- d. Proceder ao recrutamento, formação e gestão dos recursos humanos;
- e. Garantir o apoio jurídico;
- f. Estudar, programar e coordenar a aplicação de medidas tendentes a promover, de forma permanente e sistemática, a inovação, modernização e a política de qualidade, no âmbito do ministério;
- g. Assegurar a gestão orçamental, financeira, patrimonial e contabilidade analítica;
- h. Processar os vencimentos e outros abonos correlativos;
- i. Proceder à negociação e aquisição de bens e serviços;



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

- j. Assegurar a gestão das instalações que lhe estejam afectas, por lei ou determinação superior, designadamente no que se refere às necessidades de restauro e conservação;
- l. Assegurar a gestão das frotas automóveis;
- m. Garantir os serviços de segurança e de limpeza;
- n. Assegurar a gestão dos sistemas de informação e de comunicação;
- o. Tratar e conservar a documentação nos termos legais;
- p. Providenciar as edições gráficas e reprográficas do ministério;
- q. Garantir a comunicação institucional, actividades de protocolo e relações públicas;
- r. Coordenar as acções referentes à organização e preservação do património e arquivo histórico;
- s. Assegurar o normal funcionamento do ministério nas áreas que não sejam da competência específica de outros serviços.

3. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

a. Relativamente aos PRINCÍPIOS

- Adequar a estrutura à missão, garantindo a justa proporção entre a estrutura operacional e a estrutura de apoio;
- Reduzir o número de níveis hierárquicos de decisão ao mínimo indispensável à adequada prossecução dos objectivos do serviço;
- Privilegiar, face à emergência de novas atribuições, a reestruturação e reorganização dos serviços existentes em prejuízo da criação de novos;
- Assegurar um equilíbrio adequado entre serviços centrais e periféricos, visando sempre a prestação de um serviço de qualidade;
- Atribuir o desempenho das funções comuns a serviços já existentes, não determinando a criação de novos serviços;
- Garantir a imparcialidade na actividade administrativa, gestiva e organizacional;



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

- Definir as diferentes competências de acordo com o princípio da segregação de funções e com responsabilização dos resultados nos diferentes níveis de gestão;
- Procurar a racionalidade e celeridade em todos os procedimentos administrativos;
- Assegurar a existência de circuitos de informação e comunicação simples e coerentes, tendencialmente agregando num mesmo sistema centralizado a informação de utilização comum, tanto no seio do ministério como na prossecução de finalidades interministeriais, de forma a promover a integração funcional (processual) e a gestão da informação;
- Actuar com eficácia na prossecução dos objectivos fixados e no controlo dos resultados;
- Utilizar com a máxima eficiência todos os recursos disponibilizados.

b. Relativamente às POLÍTICAS

- Participar activamente nas acções de reorganização e modernização da Defesa Nacional e das Forças Armadas, numa perspectiva de racionalização das estruturas, melhor organização dos processos e maior economia dos recursos;
- Procurar mais qualidade na prestação dos serviços, com ganhos de eficiência, pela simplificação, clarificação e automatização dos procedimentos;
- Promover a concentração dos procedimentos de gestão e da administração dos recursos do ministério;
- Preparar e especializar os serviços e o respectivo pessoal para a prossecução dos objectivos fundamentais e realização das actividades críticas que lhes correspondem;
- Promover e incentivar uma cultura de gestão racional orientada pela exigência, pelo rigor, pela adesão à mudança e que revele uma lógica de "serviço fornecedor" e de "serviço cliente".

c. Relativamente aos RECURSOS

- Dar prioridade à gestão dos recursos humanos, com incidência nas vertentes de formação, motivação, assiduidade e avaliação do mérito;



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

CABINETE DO MINISTRO

- Gerir os recursos financeiros de forma planeada e controlada, tendo em atenção os princípios da administração financeira do Estado, a necessidade de exercícios de previsão e orçamentação do tipo base zero e/ou por actividades e ainda a obrigatoriedade de uma execução orçamental criteriosa, sistemática e neutralizadora do desperdício e do gasto supérfluo;
- Superintender na aquisição, utilização e gestão dos recursos logísticos, bem como das instalações e respectivas infra-estruturas, procurando, em permanência, economias de eficiência e de escala;
- Criar uma estrutura integradora e racionalizadora dos recursos e tecnologias de informação e comunicação, disponibilizando, de forma oportuna e fiável, os indicadores necessários a cada área de responsabilidade e decisão;
- Garantir que a gestão dos recursos tenha sempre em vista a qualidade do serviço, compatibilizada com a preocupação de fazer mais e melhor a menor custo.

d. Relativamente aos RESULTADOS

- Definir os indicadores quantitativos e qualitativos da gestão, praticando uma gestão por objectivos e por projectos, orientada principalmente para a análise e correcção dos desvios de execução (gestão por excepção);
- Apurar esses indicadores na perspectiva da estrutura patrimonial, da actividade, da rendibilidade e da produtividade dos recursos utilizados;
- Analisar igualmente a qualidade dos serviços prestados, adoptando, de forma progressiva, indicadores que visem tanto o factor humano como o nível de desempenho;
- Avaliar a qualidade da despesa efectuada e dos custos assumidos, com especial incidência nas rubricas de investimento, devendo essa análise de viabilidade ter em atenção os benefícios correspondentes;
- Centrar o "feed-back" dos resultados no controlo de gestão e na avaliação dos serviços prestados.



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
GABINETE DO MINISTRO

4. OBJECTIVOS A ATINGIR

a. No âmbito organizacional/global

- (1). Participar nos programas de reorganização da Administração Central do Estado (PRACE) e de simplificação legislativa e administrativa (Unidade da Modernização Administrativa – UCMA);
- (2). Participar nos trabalhos de reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Despacho n.º 236/MDN/2005, de 20 de Outubro);
- (3). Implementar as medidas decorrentes das novas orgânicas, concentrando na Secretaria-Geral todas as funções comuns de gestão (Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 8 de Julho);
- (4). Dirigir o Grupo de Trabalho para a Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (Despacho n.º 218/MDN/2005, de 26 de Setembro), até à completa autonomia da entidade gestora (IASFA);
- (5). Dirigir a Comissão de Políticas e Auditoria do Sistema de Informação da Defesa Nacional (CPASI), com vista à criação de uma estrutura integradora dos sistemas de informação e comunicação da Defesa Nacional (SI/TIC), apoiada num único Centro de Dados (Despacho n.º 05/MDN/2006, de 18 de Janeiro);
- (6). Dinamizar e racionalizar o sistema de aquisição de bens e serviços através da Central de Compras, promovendo a sua próxima integração num órgão específico da Secretaria-Geral.

b. No âmbito dos recursos humanos

- (1). Elaborar o regulamento do horário de trabalho do pessoal em serviço no ministério;
- (2). Implantar um sistema informatizado de controlo de acessos e da assiduidade;
- (3). Adequar os quadros de pessoal às novas estruturas orgânicas;

- 5 -



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

- (4). Orientar a qualificação profissional por um plano de formação actualizado e quantificado;
- (5). Aplicar a 100% o sistema de avaliação do desempenho dos funcionários (SIADAP);
- (6). Centralizar o processamento de vencimentos, utilizando um software aplicacional adequado às funções operativas de pessoal;
- (7). Elaborar, anualmente, o balanço social.

c. No âmbito do apoio jurídico

- (1). Reestruturar o Departamento Jurídico, dotando-o com as competências e meios que permitam o controlo interno e autónomo dos processos da Defesa Nacional, tanto na vertente jurídica como na financeira;
- (2). Analisar, acompanhar e documentar todos os contratos em que o ministério seja parte, garantindo a sua conformidade legal e a regularidade financeira dos procedimentos;
- (3). Concentrar neste Departamento as funções jurídicas e os recursos dispersos pelos vários órgãos e serviços do ministério.

d. No âmbito da gestão orçamental e financeira

- (1). Participar nas revisões da Lei de Programação Militar (LPM) e na preparação da Lei de Programação de Infra-estruturas Militares, assegurando as componentes jurídica e financeira;
- (2). Participar na revisão dos mecanismos de gestão do património afecto à Defesa Nacional;
- (3). Elaborar um estudo de viabilidade do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC) e propor as soluções definitivas mais convenientes;
- (4). Efectuar um estudo da situação do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas e propor os instrumentos de gestão mais adequados;



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

- (5). Elaborar as propostas orçamentais do Ministério da Defesa Nacional (ODN), tendo em atenção as condicionantes económicas, as estruturas de funcionamento, os planos de actividades e os objectivos estabelecidos, procurando modalidades inovadoras, designadamente, de base zero, por actividades ou por grupos homogéneos de despesa;
 - (6). Garantir a sustentação orçamental através de uma acção permanentemente orientada pela previsão e pelo controlo, apoiada em meios eficazes de tratamento automático dos dados económicos e financeiros;
 - (7). Introduzir medidas de correcção orçamental que possibilitem melhorar os rácios económico - financeiros, reduzindo, no triénio, as despesas de funcionamento e as despesas de pessoal em, respectivamente, 5% e 2%;
 - (8). Implementar, em todas as suas vertentes, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), ajustando a estrutura de custos à nova estrutura orgânica;
 - (9). Elaborar um Manual de Procedimentos integrador de todas as regras relativas ao controlo interno.
- e. No âmbito logístico e das instalações
- (1). Centralizar todos os processos de negociação e aquisição de bens e serviços numa única estrutura, proveniente da actual Central de Compras, por forma a possibilitar novas economias de escala e melhor eficiência no apoio;
 - (2). Rever o sistema actual de gestão das frotas automóveis, dando prioridade às modalidades que garantam melhor operacionalidade das viaturas e soluções financeiras mais adequadas à sua utilização, designadamente opções de "renting", "leasing operacional" ou aluguer operacional de viaturas;
 - (3). Preparar um plano de reinstalação dos serviços do ministério, estudando, igualmente, hipóteses alternativas à actual localização.



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

f. No âmbito da informação e das tecnologias conexas

- (1). Continuar a implementação do "Sistema Integrado de Gestão" (SIG), de acordo com um calendário rigoroso e realista que permita, até final de 2007, ter em funcionamento os blocos contratualizados e relativos à gestão dos recursos humanos, financeiros e logísticos;
- (2). Elaborar, no âmbito da CPASI, o Plano Director de Sistemas (PDS) do MDN, integrando, nesse plano, todos os projectos informáticos da Defesa Nacional;
- (3). Institucionalizar a estrutura central destinada à gestão integrada dos SI/TIC;
- (4). Instalar, até final de 2006, o Centro de Dados da Defesa Nacional, passando assim o MDN e as Forças Armadas a dispor de uma única estrutura para as actividades de desenvolvimento, manutenção e processamento de dados;
- (5). Integrar, numa perspectiva de simplificação, racionalização, automatização e economia, todos os recursos tecnológicos e processos que exijam tratamento informático;
- (6). Estabelecer um quadro de referência orientador das actividades desenvolvidas neste âmbito, com parâmetros e rácios de qualidade definidos em função dos objectivos.
- (7). Garantir o acompanhamento de todos os processos administrativos através de um adequado sistema de Gestão Documental e Arquivo Electrónico;
- (8). Dotar o Centro de Documentação e Informação com uma estrutura orgânica adequada (Divisão);
- (9). Elaborar, pontual e anualmente, os Planos e Relatórios de Actividades, bem como o anuário Estatístico da Defesa Nacional;
- (10). Estruturar e manter actualizado o quadro de indicadores de gestão estabelecido para cada nível de decisão;



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

(11). Manter actualizado o Manual de Acolhimento do Ministério da Defesa Nacional;

(12). Organizar os arquivos da Defesa Nacional nas suas diferentes vertentes: histórica, documental e operacional.

g. No âmbito da comunicação institucional

- (1). Estruturar e manter actualizado o portal da Defesa Nacional;
- (2). Estabelecer canais de ligação directa entre utentes e serviços;
- (3). Criar um sistema de informação interna e externa, apoiada em instrumentos eficazes, designadamente a INTRANET e a INTERNET;
- (4). Organizar um programa de divulgação cultural, baseado no acervo histórico da Defesa Nacional e nos meios patrimoniais disponíveis;
- (5). Desenvolver parcerias público/privadas potenciadoras de mais-valias institucionais.

5. RECURSOS NECESSÁRIOS

Na situação actual, os recursos e apoios a considerar estão fortemente condicionados pelo quadro estabelecido pelo programa de estabilidade e crescimento 2005-2009 (PEC), pelo que, o esforço principal deve ser exercido no sentido de, nos próximos três anos, haver uma contenção orçamental nos termos definidos em 4.d.(7).

Por isso, os ganhos de eficiência e de eficácia ficam dependentes, mais das acções, do que de novos recursos.

Desse modo, é fundamental:

- Cumprir os "plafonds" estabelecidos para cada grupo de despesas;
- Reavaliar os investimentos em curso ou projectados;
- Concentrar serviços e funções comuns, de acordo com os normativos publicados;
- Adaptar e/ou reduzir as estruturas de funcionamento;



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

- Acelerar, explorar e controlar os designados projectos estruturantes (Por ex.º, SIG, PDS e Central de Compras);
- Gerir, de forma económica e proporcional, os bens móveis e imóveis do MDN;
- Resolver, de forma definitiva, os dossiers cuja responsabilidade orçamental ultrapassa o MDN (Por ex.º, Fundo dos Antigos Combatentes e Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas).

Por sua vez, as acções de progresso e modernização previstas são financeiramente sustentadas pelas verbas destinadas ao investimento (LPM e PIDDAC), a par de um esforço interno de simplificação e racionalização dos serviços e procedimentos.

Finalmente, deve procurar-se uma melhor coordenação e articulação com outros sectores da Administração Pública, partilhando conhecimentos e recursos que criem sinergias, nomeadamente, no âmbito da investigação, da formação de pessoal, da informação e do desenvolvimento tecnológico.

MDN, em Lisboa, 14 de Março de 2006

O MINISTRO DA DEFESA NACIONAL
LUÍS FILIPE MARQUES AMADO**O SECRETÁRIO-GERAL**
LUÍS AUGUSTO SEQUEIRA



APÊNDICES

Apêndice 1 - Corpo de conceitos

Administração Pública

Actividade que visa a realização dos interesses colectivos da sociedade, concretizados em objectivos definidos via autoridade, pela criação de bens e prestação de serviços fora do mercado. A administração distingue-se da actividade económica de criação de utilidades, mediante a produção de bens e serviços, sujeita a critérios de racionalidade económica, pois é feita ao preço de custo e não ao preço de mercado.

Caiado, A., Pinto, A., (2002) Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública. 2ª ed. Lisboa: Áreas Editora.

Cadeia de valor

Modelo organizacional desenvolvido por Michael Porter baseado num conjunto de actividades desenvolvidas pela empresa (ex: desde a Investigação e desenvolvimento de um produto até ao serviço pós-venda). A empresa deve avaliar a sua actividade, aferindo qual a sua eficácia e eficiência dentro desta cadeia de valor. Existem cinco categorias genéricas dentro de uma organização: logística interna, operações, logística externa, marketing e vendas e serviço ao cliente

Glossário de Economia e Finanças do IAPMEI/Ministério da Economia e da Inovação. Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-gls-02.php?glsid=4&letra=C>

Contabilidade

Sistema pelo qual se procede à verificação económico-financeira de uma entidade, através da escrituração dos débitos e créditos.

MELLO, Maria C. (2002: 71), Dicionário Jurídico. Lisboa: Dinalivro

Contabilidade orçamental

Ramo da contabilidade que trata da previsão de resultados num determinado período de tempo. Geralmente considera-se um ano (previsão de receitas e custos para um período mensal, com o intuito de chegar a uma previsão anual), mas poderá estender-se a um período maior, envolvendo e



suportando aqui um carácter de planeamento estratégico (médio e longo prazo).

Borges, A., Rodrigues, R., Rodrigues, A., (2007) Elementos de contabilidade geral. 24ª ed. Lisboa: Áreas Editora.

Contabilidade patrimonial

Ramo da contabilidade que trata do património, (conjunto de bens, direitos e obrigações expressos em unidade monetárias) pertencente a determinada entidade que o gere com determinados objectivos. É um conceito dinâmico que tem associados dois elementos: a composição, referente à natureza dos elementos patrimoniais que constituem o património; o valor, que resulta da soma dos direitos e bens subtraindo-se as obrigações.

Adaptado de: Caiado, A., Pinto, A., (2002) Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública. 2ª ed. Lisboa: Áreas Editora.

Contabilidade analítica

Ramo da contabilidade que possibilita aos gestores a informação detalhada de que carecem sobre custos, proveitos e resultados e que por conseguinte, visa fundamentalmente a gestão económica. Regista os fluxos internos e tem como objectivos o controlo das condições internas de exploração, (avaliação do desempenho da actividade da empresa), o conhecimento do custo dos produtos fabricados pela empresa e a análise dos resultados, especificando as origens do resultado global apurado pela contabilidade geral (essencialmente a diferença entre os proveitos e custos).

Adaptado de Caiado, A., Cabral, J., (2005) Casos Práticos de Contabilidade Analítica. Lisboa: Áreas Editora.

Contabilidade pública

Conjunto de regras que regulam a elaboração e apresentação das contas publicas, abrangendo o registo das operações referentes às receitas e despesas públicas, e a prestação de contas dessas operações.

Sousa, D. P., (1992) Finanças Públicas. 2ª ed. Lisboa: ISCSP.

Contabilidade de custo

Ramo da contabilidade que se destina a produzir informações para apoio à decisão dos gestores, sobre as funções de determinação de desempenho, de planeamento e controle das operações.

Glossário de Economia e Finanças do IAPMEI/Ministério da Economia e da Inovação.

Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-gls-02.php?glsid=4&letra=C>

Core business

Negócio central de uma determinada empresa, que constitui a sua actividade principal e no qual deve concentrar todos os seus esforços. Todas as outras tarefas de âmbito secundário devem ser delegadas a terceiros, nomeadamente através do recurso ao "outsourcing"

Glossário de Economia e Finanças do IAPMEI/Ministério da Economia e da Inovação.

Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-gls-02.php?glsid=4&letra=C>

Curto prazo

O conceito de curto prazo é atribuído, na generalidade, a um prazo até um ano

Glossário de Economia e Finanças do IAPMEI/Ministério da Economia e da Inovação.

Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-gls-02.php?glsid=4&letra=C>

Custo

Os custos são as despesas que a empresa tem de suportar para o exercício da sua actividade tais como os custos com o pessoal, electricidade, rendas, seguros, impostos, as compras, etc. Estes, podem ser fixos ou variáveis

Glossário de Economia e Finanças do IAPMEI/Ministério da Economia e da Inovação.

Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-gls-02.php?glsid=4&letra=C>

Economia de escala

Situação de uma empresa quando consegue obter acréscimos na produção através de aumentos menos do que proporcionais nos factores de produção

Glossário de Economia e Finanças do IAPMEI/Ministério da Economia e da Inovação.

Disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-gls-02.php?glsid=4&letra=E>

Eficiência

Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma actividade e os custos dos recursos empregues nessa actividade, num determinado período de tempo.

Adaptado do GLOSSÁRIO DE TERMOS COMUNS DAS ISC DA CPLP. Disponível em https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/glossario/glossario_cplp.pdf

Eficácia

Grau com que os objectivos são alcançados. É a relação entre os resultados pretendidos e os resultados reais obtidos através de determinada actividade.

Adaptado do GLOSSÁRIO DE TERMOS COMUNS DAS ISC DA CPLP. Disponível em https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/glossario/glossario_cplp.pdf

RIGORE

Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado. Projecto da responsabilidade do MFAP que tem como objectivo a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e a normalização de procedimentos, suportados por uma aplicação informática, também designada RIGORE, a disponibilizar num universo potencial de todo o Sector Público Administrativo.

Disponível em URL: <<http://www.auxiliar.rigore.min-financas.pt/faq.asp>>



Apêndice 2 - Resumo das entrevistas realizadas

1. Introdução

Com a finalidade de aprofundar e sustentar a investigação realizada, apoiámo-nos em conversas exploratórias e entrevistas a entidades cujo domínio da matéria é inquestionável e cujas funções são garantia de opiniões avalizadas que conferem valor ao trabalho apresentado.

Visando contribuir para um maior aprofundamento de alguns dos aspectos que possam ter sido abordados mais superficialmente durante o corpo do trabalho, optou-se por aqui transcrever os aspectos mais significativos de cada um dos contactos realizados.

Não se pretendendo associar qualquer hierarquização às entrevistas, decidimos apresentá-las aqui, pela ordem cronológica com que decorreram.

Apesar de terem já sido referidos em local próprio, optámos por aqui voltar a mencionar o nosso reconhecimento a todas as entidades mencionadas neste apêndice, pela generosidade demonstrada em nos acolher nas suas estruturas e nos dispensarem o tempo suficiente para que pudéssemos esclarecer todas as nossas dúvidas. A forma como rapidamente acederam em connosco colaborar, disponibilizando todos os dados que solicitámos, é para nós a prova da credibilidade da instituição militar em geral e do IESM em particular, e também a prova da vontade destas instituições colaborarem nos projectos de investigação e desenvolvimento que possam contribuir para a melhoria do panorama da gestão em Portugal.

a. Entrevista ao Dr. Rui Mota (SONAE Distribuição)

A entrevista ao Dr. Rui Mota teve lugar no dia 27 de Fevereiro de 2008, na Divisão de Serviços Financeiros da empresa SONAE Distribuição, SGPS, SA.

A SONAE Distribuição é uma empresa pertencente ao Grupo SONAE SGPS e o Dr. Rui Mota desempenha as funções de Director do Departamento de Controlo, Risco e Performance, que tem por missão controlar as actividades desenvolvidas na Divisão de Serviços Financeiros, assegurando o desenvolvimento das melhores práticas de gestão que garantam a optimização dos meios, sistemas e procedimentos em uso na Divisão.

A entrevista ao Dr. Rui Mota foi solicitada após um contacto telefónico e alguma troca de informação por via electrónica.



Tendo a noção que o objecto do trabalho em desenvolvimento abarcava um conjunto de áreas significativamente maior do que aquelas em desenvolvimento na Divisão de Serviços Financeiros da SONAE Distribuição, o Dr. Rui Mota, disponibilizou-se para nos explicar o processo em curso naquela empresa, prestando quaisquer esclarecimentos sobre o tema em apreço.

A SONAE Distribuição é uma empresa inserida, como já referido, no universo do Grupo SONAE SGPS que conta, para além da SONAE Distribuição, com as empresas SONAE Capital, SONAECom, SONAE Indústria e SONAE Sierra.

A SONAE Distribuição é considerada como o maior empregador privado português¹ e agrega um conjunto de marcas de referência no mercado do retalho, como sejam as empresas de base alimentar *Continente*, *Modelo* e *Modelo Bonjour*, e ainda diversas marcas de retalho especializado como a *SportZone*, *Worten*, *Vobis*, *Modalfa*, *MaxMat*, *Zippy* e *STAR*².

Segundo o Dr. Rui Mota, a necessidade de se implementar o conceito de serviços partilhados na SONAE, surge como o processo de evolução natural de uma empresa destas dimensões. A noção que existem áreas comuns que, se agrupadas, poderão produzir mais e melhor produto, consumindo menos recursos, levou a SONAE SGPS a incrementar este modelo de gestão nas empresas do Grupo.

Seguindo a reconhecida característica do Grupo, os passos percorridos foram inovadores mas dados de forma sustentada, apostando-se em fasear a implementação destes serviços, primeiro no interior de cada uma das empresas do Grupo, antes de se considerar a hipótese de avançar para a SONAE SGPS.

De acordo com o entrevistado, a SONAE Distribuição conta hoje com mais de 30.000 empregados, distribuídos pelas suas diversas empresas³. A Divisão de Serviços Financeiros possui cerca de 400 funcionários que constituem o que se pode considerar o Centro de Serviços Partilhados da SONAE Distribuição.

¹ Para além do nosso entrevistado, existem várias fontes que sustentam esta afirmação, das quais mencionamos aqui a Associação Empresarial para a Inovação (www.cotecportugal.pt) e o artigo de Marisa Antunes, do Expresso, disponível em:

URL: <<<http://clix.expressoemprego.pt/scripts/Actueel/display-article.asp?ID=1399>>>

² De acordo com o Dr. Rui Mota, a empresa STAR deverá passar a integrar o Universo da SONAE Capital onde se encontram agrupadas as empresas que, dentro do Grupo SONAE SGPS, se dedicam ao turismo e ao lazer, como os ginásios *SOLINCA*, o *Funcenter*, o *Tróia Resort*, o *Hotel Porto Palácio*, o *Aparthotel Aqualuz* ou a *Sonae Turismo* (que poderá vir a crescer e abarcar ela própria todas estas empresas, passando a formar a sexta empresa do Grupo SONAE SGPS).

³ Este número poderá dar-nos uma visão do universo desta empresa, se considerarmos que as Forças Armadas Portuguesas têm actualmente aproximadamente 41.000 efectivos militares, distribuídos da seguinte forma: 21.500 no Exército, 11.500 na Marinha e 7.500 na Força Aérea.



A SONAE Distribuição foi a segunda empresa do Grupo a iniciar este processo, seguindo os passos da SONAE Indústria e também o exemplo de outras empresas nacionais, como foi o caso da BRISA.

Neste processo, a SONAE Distribuição procurou também o apoio técnico de empresas especialistas na área, como a *Deloitte Consultores, S.A.* e a *WeShare - Centro de Serviços Partilhados de Gestão, S.A.*. Estas duas empresas do Grupo *Deloitte*, constituíram-se como parceiras da SONAE Distribuição, auxiliando a implementação do Centro de Serviços Partilhados. Por razões operacionais da empresa SONAE Distribuição, esta parceria não decorreu até à data prevista, uma vez que a aquisição, por parte do Grupo SONAE SGPS, da cadeia de retalho alimentar *Carrefour*, obrigou a SONAE Distribuição a concentrar todos os seus esforços na aglutinação da estrutura da antiga marca francesa.

É então assumido pela SONAE Distribuição, segundo o Dr. Rui Mota, que ainda é longo o caminho a percorrer até que o Centro de Serviços Partilhados da SONAE Distribuição esteja operacional. Neste momento, a ainda Divisão de Serviços Financeiros, só disponibiliza serviços partilhados na área financeira, para todas as suas empresas e também para a própria sede do Grupo, a SONAE SGPS.

Dos dados disponibilizados pelo Dr. Rui Mota, podemos verificar a dimensão do projecto em que se encontra envolvido. A Divisão de Serviços Financeiros presta “serviços de suporte ao negócio” (serviços partilhados) e apoio de *backoffice* a 108 empresas distintas, num total de 500 lojas e 534 contas bancárias sob a sua gestão.

Quando abordado tema dos resultados obtidos, o Dr. Rui Mota faz questão em afirmar que ainda é cedo para se analisarem números, uma vez que toda a estrutura está ainda em fase de implementação. No entanto, afirma estarem já disponíveis números que indicam ter existido uma poupança em algumas áreas, apesar de não se poder ainda identificar qual a parcela que pode ser atribuída à implementação do conceito de serviços partilhados. Esta aparente dificuldade tem também a ver, segundo o entrevistado, com o facto de se terem introduzido novas técnicas de gestão e se ter melhorado a gestão de aquisições. No entanto, para o Dr. Rui Mota, o facto de a SONAE continuar a apostar neste conceito é a prova de que o mesmo é rentável.

Esta ideia é também partilhada pelo entrevistador que retém a ideia de que o caminho a percorrer pela SONAE é ainda longo, que pode servir de exemplo no que respeita aos serviços financeiros, mas que ainda não tem expressão nas restantes áreas de interesse para o trabalho em apreço.



b. Conversa exploratória com o Professor Doutor José Cordeiro Gomes (GeRAP)

A conversa com o Professor Doutor José Cordeiro Gomes, Presidente do Conselho de Administração da GeRAP, teve lugar no dia 28 de Março de 2008, no Instituto de Estudos Superiores Militares onde apresentou uma palestra subordinada ao tema “GeRAP - Implementação de Serviços Partilhados”.

Abordado sobre o assunto em questão e falando de forma genérica, o Professor Cordeiro Gomes teceu algumas considerações sobre a GeRAP e o seu papel no processo de modernização da Administração Pública.

Para o responsável da GeRAP, a criação da empresa surge no seguimento das medidas do PRACE com o intuito de implementar o conceito de serviços partilhados na Administração Pública. Durante a explanação das suas ideias, notou-se uma preocupação em salientar um dos aspectos que considera diferenciador dos conceitos de serviços partilhados e de prestação centralizada de serviços, que é a existência, nos serviços partilhados, da noção de negociação e da partilha de responsabilidades entre organismo cliente e empresa prestadora de serviços.

Esta partilha de responsabilidades é um dos pontos essenciais para o responsável pela GeRAP, que entende ser fundamental clarificar que só é possível contratar serviços considerados de rotina e tarefas que não necessitem de decisões estratégicas, permanecendo estas, sempre sob controlo dos dirigentes dos serviços clientes. A ideia da implementação dos serviços partilhados é tornarem-se parceiros que facilitam a gestão dos organismos, por lhes retirarem as preocupações com tarefas de rotina que não exijam decisões estratégicas.

Ainda no que respeita à comparação entre serviços partilhados e prestação centralizada de serviços, Cordeiro Gomes ressaltou a ideia de os serviços partilhados possuem as principais vantagens da prestação centralizada de serviços, nomeadamente a centralização de competências, concentrando os especialistas, anteriormente dispersos.

Outro dos aspectos enfatizados foi a colaboração como o Instituto de Informática do MFAP (II/MFAP), prevista no DecLei nº 25/2007. A intenção desta parceria é unir-se a competência técnica da GeRAP, ao suporte tecnológico fornecido pelo II/MFAP.

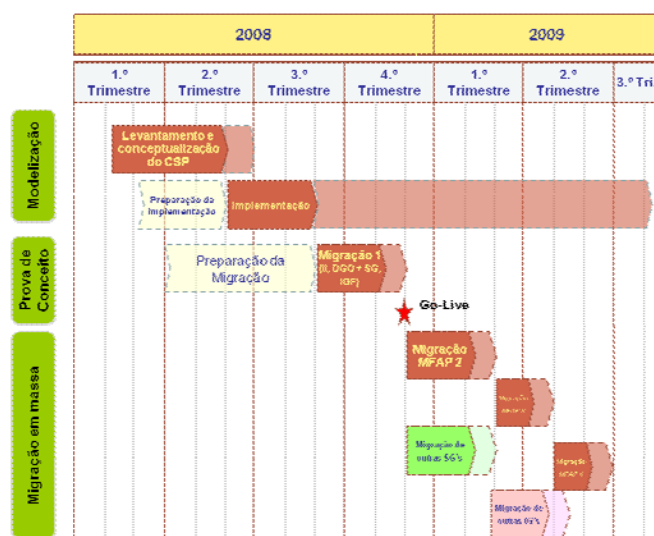
Em relação à estrutura da GeRAP, foi referido que a área dos recursos humanos é a que ainda carece de maiores desenvolvimentos, embora este aspecto se deva ao facto da área dos recursos financeiros ter beneficiado da experiência angariada pelo projecto RIGORE, também do MFAP.

Quando abordada a questão da eventual aplicabilidade deste tipo de serviços na SG/MDN, o Professor Gomes passa a ideia de que ainda não se sente preparado para discutir a aplicabilidade dos serviços da GeRAP, noutros ministérios. Para o Presidente da GeRAP, a estrutura ainda tem que ser montada e há ainda muito trabalho a desenvolver, dentro da própria empresa. Em relação a outros ministérios, nomeadamente no que respeita ao MDN, terá que, no futuro, analisar-se conceptualmente toda a situação. De acordo com o Professor Gomes, existirão certamente áreas de possível emprego destes serviços, estando até convencido de que serão a maioria.

Para o nosso entrevistado, a questão das particularidades dos ministérios, acontecerá no MDN como na maioria dos outros. Uma das questões que se poderia identificar seria a dimensão do ministério, mas neste caso até dá o exemplo do Ministério da Educação que tem, sem dúvida, muito mais funcionários.

Como já referido, a GeRAP procura manter o calendário de implementação que prevê para esta fase, a disponibilização destes serviços aos organismos dependentes do MFAP.

Figura 1 – Calendário de implementação dos serviços da GeRAP



Legenda:

MFAP 2: ADSE⁴; GPEAR⁵.

MFAP 3: DGTF⁶; SSAP⁷; DGAEP⁸

MFAP 4: DGITA⁹; DGAIEC¹⁰; DGCI¹¹

⁴ Anterior “Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado”. Designação alterada em 1980 para “Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE).

⁵ Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

⁶ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

⁷ Serviços Sociais da Administração Pública.

⁸ Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público.

⁹ Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

¹⁰ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

¹¹ Direcção-Geral dos Impostos.



Em relação à implementação dos serviços disponibilizados pela GeRAP, em prol de outros ministérios, nota-se que não foi ainda explorada essa dimensão. Acredita o Professor Cordeiro Gomes, que tal aplicabilidade existe, é viável e será implementada. Mas não a médio prazo, pelo que pouco adianta nas suas respostas às questões concretas que lhe foram colocadas.

Em relação ao MDN, ainda menos se consegue colectar da informação transmitida, uma vez que o Presidente da GeRAP reconhece o seu total desconhecimento perante a instituição MDN, não podendo sequer afirmar quais as áreas onde será possível implementar este conceito. À pergunta colocada, responde de forma genérica, esclarecendo que se poderão aplicar de forma genérica todos os serviços que sejam aplicáveis nas áreas que a SG/MDN tiver em comum com outros ministérios. Nas áreas particulares e específicas da actividade deste Ministério, terão que ser equacionados quais os serviços a prestar e qual a forma de prestação que mais se adequa.

Apesar desta ideia transmitida pelo Professor Cordeiro Gomes, fica também o esclarecimento de que qualquer empresa de serviços partilhados deverá possuir uma arquitectura própria que seja tão flexível quanto possível, de forma a conseguir adaptar-se a todas as especificidades dos seus clientes. Para o Presidente da GeRAP, será este o nível de ambição a alcançar pela GeRAP quando atingir o seu pleno funcionamento. A questão que então se poderá colocar deverá estar mais ligada ao custo inerente ao desempenho da tarefa e não tanto, salvo raras excepções, à sua exequibilidade.

Também neste aspecto, o Professor Cordeiro Gomes dá a sua opinião de que mesmo as tarefas específicas e únicas que se poderão encontrar no leque de actividades desenvolvidas pela SG/MDN deverão ser passíveis de serem executadas de forma mais eficiente, através do recurso à empresa de serviços partilhados. Esta opinião baseia-se no facto de que estas áreas específicas estarão certamente a serem executadas por funcionários que também desempenharão outras tarefas de rotina e que, no seu conjunto, mesmo que estes especialistas sejam aproveitados e passem a funcionar na estrutura da GeRAP (ou na ARP, junto ao organismo cliente), o custo final da tarefa, será inferior. No entanto a ideia transmitida é que a decisão será sempre do organismo cliente.

No final desta conversa exploratória com o Professor Cordeiro Gomes, o entrevistador fica com a ideia de que a sua preocupação se encontra fundamentalmente virada para a implementação da estrutura e não dispõe ainda de uma opinião concreta sobre a sua aplicabilidade na SG/MDN.



c. Entrevista ao MGEN Luís Sequeira (SG/MDN)

A entrevista com o Major-General Luís Augusto, Secretário-Geral do MDN, teve lugar no dia 04 de Abril de 2008, na Secretaria-Geral do Ministério.

Abordado sobre o assunto em questão e pedida a sua opinião sobre a aplicabilidade de serviços partilhados a fornecer por uma empresa externa ao MDN, nomeadamente a GeRAP, o MGEN Luís Sequeira teceu algumas considerações sobre o assunto.

A iniciar a entrevista o Secretário-Geral do MDN fez uma revisão de todo o processo que levou à criação da GeRAP e, simultaneamente, comparou-o cronologicamente, à evolução, dentro do MDN, do processo de implementação do conceito de prestação centralizada de serviços.

Segundo o MGEN Sequeira, ao ter sido empossado Secretário-Geral do MDN¹², foi-lhe cometida a missão de organizar, reestruturar e modernizar os processos e os procedimentos em uso na SG/MDN, dotando-a de novos instrumentos de gestão que a colocassem entre as primeiras Secretarias-Gerais a adoptar as indicações que sobre a matéria fossem surgindo. Nesta altura, Outubro de 2005, o então Ministro da Defesa Nacional, Dr. Luís Amado, tinha já uma ideia clara do conjunto de medidas que o XVII Governo Constitucional pretendia implementar.

Na opinião do MGEN Sequeira, a sua nomeação para o cargo de Secretário-Geral do MDN, foi a oportunidade, e o desafio, de tentar implementar um conjunto de medidas que ele próprio já preconizava e que havia escrito dois anos antes, na Revista Militar¹³. O desafio passava por reestruturar a SG/MDN, dotando-a de maior flexibilidade e rentabilizando todos os seus recursos com vista à obtenção de melhores níveis de serviços prestados e menor ou melhor consumo dos seus recursos.

No artigo em causa, escrito na altura em que desempenhava as funções de Director dos Serviços de Finanças do Exército, já defendia que todos os acontecimentos que nos anos precedentes (a 2003) tinham desconfigurado a anterior ordem mundial, impunham que as estruturas actuais, nas quais incluía as Forças Armadas Portuguesas e o Exército Português, se adaptassem.

Desempenhando funções de responsabilidade financeira, identificava já algumas lacunas a corrigir, nomeadamente o facto de não existir uma contabilidade patrimonial que

¹² Apesar da posse ter ocorrido a 14 de Outubro de 2005, a Carta de Missão foi assinada pelo Ministro da Defesa Nacional, Dr. Luís Amado, a 14 de Março de 2006.

¹³ *Questões da Defesa Nacional: Decisões Necessárias*. Artigo publicado na RM nº 4 (Abril de 2004), páginas 301 a 310.



permitisse avaliar, com rigor, o valor e o grau de utilização dos bens materiais disponibilizados, subentendendo-se que qualquer bem era considerado consumido no acto da sua aquisição. Neste sentido, apontava a necessidade de um maior esforço no rigor e controlo orçamental, com a desejável implementação de um sistema financeiro¹⁴ que, para além da execução do orçamento, possibilitasse o planeamento e controlo.

Outro dos aspectos defendidos pelo MGEN Sequeira era a alteração dos processos de forma a diminuir o número de actividades secundárias, recorrendo a soluções de outsourcing que poderiam abarcar a quase totalidade do que se poderão designar por “custos de funcionamento”.

O MGEN Sequeira também defendia já em 2003 a atenção e o aproveitamento que deveriam ser dados à utilização das novas tecnologias, designadamente a informática. Deveria existir uma evolução no sentido de se implementarem novos modelos de gestão da informação que permitissem passar de sistemas estanques e exclusivos de cada organismo, para uma lógica de sistemas de informação em rede que permitissem a partilha de soluções para as actividades comuns.

Em termos de soluções propostas em 2003, apontava já para as alterações estruturais necessárias à obtenção de economias de meios, sem prejuízo dos objectivos. Para isso, é interessante verificar que o MGEN Sequeira, considerava já ser “inevitável a concentração das funções comuns (...) em áreas de apoio, o que possibilitará maior eficiência e menor custo”. De referir que o texto que foi retirado à citação contextualizava esta afirmação no seio das Forças Armadas e que a sua ausência permite confirmar a validade destas afirmações noutros contextos, nomeadamente o da SG/MDN.

Após este esclarecimento feito pelo MGEN Sequeira no início da entrevista que nos foi concedida, é agora mais perceptível o conjunto de medidas que ele implementou, bem como o conjunto de orientações que ele deu à SG/MDN, enquanto seu Secretário-Geral. A poucos meses de terminar a sua comissão de serviço nestas funções¹⁵, o MGEN Sequeira faz um balanço bastante positivo, sustentado por medidas concretas que foram implementadas e que estão em pleno desenvolvimento.

Um dos primeiros aspectos que o entrevistado menciona como resultado da sistematização e reorganização interna é a diminuição do número de contas de gerência

¹⁴ Sugerindo que tal seria possível com a introdução do POCP que incluiria as contabilidades orçamental, financeira e analítica.

¹⁵ De acordo com a Carta de Missão, o período da Comissão de Serviço terminará a 13 de Outubro de 2008.



que passou de 184 em 2005 para as actuais 15. Neste aspecto tem natural influência a implementação do novo sistema de gestão, denominado SIGDN¹⁶.

Em relação ao modelo de gestão, o MGEN Sequeira explicou que a melhor forma de se iniciar o processo e de garantir a sua execução e a aferição de resultados a curto e médio prazo, foi a implementação do conceito de prestação centralizada de serviços.

Com o modelo de prestação centralizada de serviços, todas as decisões se mantêm dentro da estrutura, não existindo a necessidade de se aguardarem decisões externas. Outra das características associadas a este modelo de gestão é o aumento do grau de centralização do controlo. Também este aspecto contribuiu significativamente para a necessária e pretendida reorganização interna que se impunha.

É, no entanto, assumido que a implementação do conceito de serviços partilhados está a ser acompanhada com interesse por parte da SG/MDN que se encontra atenta à consolidação da empresa GeRAP. Sendo assim, considera o Secretário-Geral do MDN que uma futura migração de serviços, da SG/MDN para a GeRAP, é viável e ocorrerá sem impedimentos, em todas as áreas que forem elegíveis. Esta questão não se encontra portanto no nível de decisões da SG/MDN, limitando-se esta estrutura a aconselhar e disponibilizar todos os dados que suportem a decisão do Ministro da Defesa Nacional. O objectivo da SG/MDN é estar habilitada a responder com clareza e precisão, quando lhe for questionado o custo associado a cada uma das tarefas desempenhadas pelos seus serviços. É um trabalho ainda a decorrer, mas que conta já com o apoio de algumas ferramentas de gestão que o facilitam, nomeadamente a adopção do POCP e do SIGDN.

Segundo o Secretário-Geral do MDN, a SG/MDN pratica já a prestação centralizada de serviços em muitas das tarefas desempenhadas em quase todas as áreas de gestão consideradas¹⁷. Sempre com o cuidado de transmitir a ideia de que o objectivo primário é o de racionalizar a estrutura e não o de dispensar funcionários, são dados exemplos de alguns casos em que a prestação centralizada de serviços é já uma realidade.

A área dos Recursos Humanos encontra-se já em plena execução estando já a SG/MDN preparada para implementar na sua estrutura, todas as acções e medidas resultantes do SIADAP. De referir ainda que já é prática corrente na SG/MDN, o reconhecimento de serviços considerados de excepcional valor para a instituição e a aplicação de prémios pecuniários por esses serviços. Ao funcionário que é reconhecido um

¹⁶ Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional.

¹⁷ Para o Secretário-geral do MDN, as áreas de gestão consideradas são: Recursos Humanos; Recursos Materiais; Recursos Fianceiros; Tecnologias de Informação e Comunicação e ainda os recursos do tempo e da imagem institucional.



desempenho exemplar, é atribuído um prémio no seu vencimento. Este e outros aspectos estão já prontos a serem difundidos noutros organismos, dentro da estrutura do MDN, assim que existir a decisão dos seus responsáveis. Também o processamento de vencimentos dos organismos dependentes do MDN decorre já através da SG/MDN.

No que diz respeito à área dos recursos materiais, e apesar de ter conhecimento de que não será para já disponibilizada pela GeRAP, o MGEN Sequeira esclarece que o objectivo, iniciado em 2005, é aumentar o valor das aquisições efectuadas com recurso à Central de Compras. Este valor é actualmente de 16%, pretendendo-se que aumente até ao objectivo definido de 80%. Na opinião do entrevistador, este objectivo será dificilmente atingível dentro do período da comissão de serviço do actual Secretário-Geral. Por outro lado, o processo poderá sofrer alguma instabilidade com a adequação às novas determinações que impõem a transformação da Central de Compras do MDN numa Unidade Ministerial de Compras dependente da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), à semelhança de todas as outras a implementar noutros ministérios.

Este aspecto, ainda na opinião do entrevistador, apesar de sair do âmbito deste trabalho, porquanto a GeRAP nada tem a ver com a ANCP, é revelador da importância atribuída à implementação do conceito de serviços partilhados na Administração Pública nacional.

Respeitante aos recursos financeiros, é outras das áreas onde a implementação do conjunto de medidas e orientações superiores, é uma realidade e onde o trabalho desenvolvido pela SG(MDN se encontra em consonância com os objectivos definidos pelo Governo.

De acordo com a informação transmitida pelo entrevistado, o SIGDN possibilita a implementação do POCP, assegurando assim a sua utilização por parte de todos os organismos dependentes do MDN.

Também na área dos recursos financeiros, estão já a ser executados todos os procedimentos impostos e aconselhados, sendo já a SG/MDN a assegurar a gestão orçamental, financeira, patrimonial e a contabilidade analítica para diversos organismos do MDN, garantindo a eficácia, eficiência e economia dos recursos.

Consciente de que acabam por não serem abarcados pelo âmbito deste trabalho, em virtude de não se prever a sua disponibilização por parte da GeRAP, entendemos aqui transcrever as partes da entrevista onde se exploraram os aspectos relacionados com o trabalho desenvolvido pela SG/MDN.



A área dos assuntos jurídicos, encontra-se já centralizada na SG/MDN, sendo esta estrutura a responsável pelo desenvolvimento de todos os aspectos relacionados com a área jurídica de todos os organismos dependentes do MDN, exceptuando-se os Gabinetes do Ministro da Defesa Nacional e do Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar. Conhecedor dos motivos que induziram a não activação desta valência na GeRAP¹⁸, o MGEN Sequeira considera que tais limitações não se colocam dentro da mesma estrutura e que, como tal, a sua implementação é possível e até desejável, contribuindo para a uniformização das medidas tomadas e das respostas dadas pelo Ministério, independentemente do organismo que a accionou.

Na área das TIC a SG/MDN encontra-se também a desenvolver um projecto que demonstra bem o empenhamento dos seus responsáveis e o avançado estado em que a situação se encontra. A estrutura de coordenação dos Sistemas de Informação e das TIC articula-se em quatro áreas¹⁹ sendo a área do Centro de Dados da Defesa aquela que melhor expressa a prestação centralizada de serviços. O Centro de Dados da Defesa é hoje uma realidade e resultou da congregação de esforços da SG/MDN, do EMGFA e dos três Ramos. A sua implementação prevê a fusão dos órgãos de apoio informático dispersos pelos Ramos, tendo o Exército já encerrado o seu.

Em relação aos modelos de gestão a implementar neste tipo de estruturas, o entrevistador fica com a ideia de que são passíveis de executar numa secretaria-geral de qualquer ministério, todas as técnicas de gestão aplicáveis ao mundo empresarial privado. O mito de que o funcionalismo público é uma área estanque e tão específica que deverá ser deixada de lado na implementação de novos modelos, terá que ser abandonada sob pena de não se concretizarem os objectivos delineados e de se remeter a Administração Pública à redutora tarefa de gerir o tempo dos seus funcionários, sem prestar contas da forma como aplica todos os recursos à sua disposição.

Quanto à aplicabilidade dos serviços da GeRAP na SG/MDN, a ideia que prevalece no entrevistador é a de que muito trabalho foi já desenvolvido por esta Secretaria-Geral e que este deverá ser aproveitado durante o processo de integração dos serviços disponibilizados pela empresa de serviços partilhados.

¹⁸ O facto de ser uma área sensível que os gestores desejam manter sob seu controlo directo e ainda do seu custo ser de difícil quantificação.

¹⁹ Direcção de Serviço de Sistemas de Informação (DSSI); Centro de Dados da Defesa (CDD); Direcção de Serviço de Formação e Apoio ao Utilizador (DSFAU); Direcção de Serviço de Planeamento, Qualidade e Segurança (DSPQS).



c. Entrevista ao Dr. Eugénio Antunes (GeRAP)

A entrevista com o Dr. Eugénio Antunes, Administrador da GeRAP, teve lugar no dia 17 de Abril de 2008 e decorreu do pedido efectuado ao Professor Doutor José Cordeiro Gomes, Presidente da GeRAP. Depois de explicada a contextualização da entrevista e abordado o assunto em questão, foi solicitada ao nosso entrevistado uma ideia inicial sobre o ponto de situação da GeRAP, bem como a sua opinião sobre a aplicabilidade da GeRAP fornecer serviços partilhados à SG/MDN.

A começar a entrevista, o Dr. Eugénio Antunes transmitiu que a GeRAP se encontra numa fase de implementação da sua própria estrutura que compreende três departamentos funcionais (GeRFiP, GeRMoP e GeRHuP) e um departamento de apoio à administração com as áreas da *política e regras, modelos de negócio e arquitectura lógica*. No seu conjunto, estas três áreas constituem o *departamento de desenvolvimento* que garantirá o permanente desenvolvimento das melhores e mais modernas técnicas de gestão, garantindo assim a constante actualização de processos e procedimentos, que possibilitem à GeRAP a prestação do melhor nível de serviços aos seus clientes. Este departamento será também o responsável pelo ciclo de avaliação do desempenho da própria empresa, pretendendo-se que venha a possibilitar a detecção de desvios aos padrões e às metas estabelecidas, permitindo a posterior correcção

A área da GeRFiP é a que se encontra num estágio de desenvolvimento mais avançado, em virtude de ter abarcado a experiência que o MFAP já vinha a desenvolver com o projecto RIGORE²⁰. Neste âmbito, o projecto da GeRAP prevê a disponibilização de serviços de elevada competência técnica, com o rigor exigido pelo Tribunal de Contas e de acordo com o POCP. No entanto, quando menciona o POCP, o administrador da GeRAP faz questão em lembrar que a sua implementação está longe dos objectivos definidos, tendo a sua implementação nos organismos da Administração Pública ficado aquém do desejável. Segundo Eugénio Antunes, a adopção dos serviços da GeRAP eliminará esta preocupação por parte dos dirigentes dos organismos clientes. A GeRAP assegurará também a transição para um novo modelo de gestão caso se verifique a evolução do POCP após a actualização do POC para as empresas privadas.

A área dos recursos humanos é uma área ainda em desenvolvimento para definição da estrutura que no futuro prestará serviços aos organismos clientes.

²⁰ Projecto da Secretaria de Estado do Orçamento e do Instituto de Informática do MFAP, já abordado neste trabalho.



Uma das preocupações da GeRAP tem sido a de guarnecer a sua estrutura com funcionários públicos oriundos da função pública, quer sejam do MFAP, de outros organismos ou até mesmo da BEP. Neste aspecto, o Dr. Eugénio Antunes fez também alusão ao facto da GeRAP ter sido designada como a entidade gestora da mobilidade, o que, na sua opinião, facilitará todo o processo relacionado com a colocação na BEP dos funcionários libertados pela migração de sistemas dos organismos clientes, para a GeRAP.

Em virtude do processo de implementação da estrutura da GeRAP estar ainda a decorrer, o Dr. Eugénio Antunes mostra preferir tecer algumas considerações sobre o assunto.

Para o nosso entrevistado, os serviços partilhados não deverão ser vistos como uma moda, nem como um novo nome para um modelo já gasto. Os serviços partilhados também não devem ser entendidos como uma centralização de sistemas de informação, de funções ou, muito menos, de decisões. Por último, é ainda importante realçar que os serviços partilhados também não devem ser confundidos com *outsourcing*²¹.

Os serviços partilhados deverão ser entendidos como um modelo de gestão, partilhado entre cliente e fornecedor de serviços especializados em áreas não nucleares do cliente. Deverá ser um parceiro que poderá contribuir para a melhoria da qualidade do produto final do cliente através da prestação de serviços nas tarefas padronizadas, contribuindo para a racionalização dos recursos, redução dos custos e aumento da produtividade, sem nunca retirar ao cliente a sua capacidade de controlo e de decisão.

Quando questionado sobre a redução de custos que será lícito esperar, o Dr. Eugénio Antunes prefere também não enveredar pela quantificação de valores. No entanto, orienta a sua resposta para os benefícios que se poderão esperar, baseando a sua resposta no que argumenta ser a experiência internacional. O saldo final a obter, deverá ser analisado através da ponderação dos benefícios a obter e dos custos a suportar, em três áreas fundamentais: na tecnologia, nas pessoas e nas infra-estruturas.

No que respeita à Tecnologia, os custos estão associados à migração dos sistemas (e possível necessidade de se implementarem novos sistemas se os existentes na GeRAP não forem os indicados), ao (eventual) equipamento e à assessoria. Como benefícios, poderá enumerar-se a redução com os custos das licenças do diverso *software* em uso na SG/MDN e a redução dos custos de manutenção.

²¹ Considera-se que esta diferenciação já se encontra efectuada ao longo do trabalho apresentado.



Quanto ao factor humano, poderá dizer-se que o normal é esperarem-se benefícios pela concentração de especialistas, e pela libertação de funcionários para outras tarefas dentro da SG/MDN ou no âmbito da mobilidade. Os custos que poderão ser enumerados para este aspecto prendem-se com a eventual formação necessária, quer para os funcionários da GeRAP (para o desempenho de funções específicas do MDN) quer para os funcionários que serão libertados das suas anteriores funções na SG/MDN.

Por último, na área das infra-estruturas, os benefícios a esperar dependem das características próprias da estrutura do MDN e da sua Secretaria-Geral, pois estão normalmente ligados à libertação de espaço e à redução das despesas com a manutenção de infra-estruturas próprias onde funcionem os serviços que entretanto poderão desaparecer.

Para o Dr. Eugénio Antunes, o importante para a GeRAP é conseguir impor-se no mercado actual, provando aos dirigentes dos potenciais organismos clientes que a GeRAP é um parceiro estratégico que contribuirá para a melhoria das suas missões, por lhes permitir a concentração dos seus esforços na missão do seu organismo, por garantir a excelência do serviço prestado por especialistas em permanente formação em cada uma das áreas, pela normalização dos procedimentos e dos processos exigidos pelas instâncias superiores, e principalmente, pela garantia de que continuarão a dispor do completo controlo sobre todas as áreas de actividade desenvolvidas pela GeRAP.

Por todos estes aspectos a Administração da GeRAP considera fundamental a consciencialização de que a implementação dos serviços partilhados não é uma ameaça à missão dos organismos mas sim uma oportunidade para se melhorarem os procedimentos, os processos e os resultados obtidos, pelo reequacionar dos desenhos dos processos em vigor e pelo aproveitamento das tecnologias de informação. Para a GeRAP, falhar este objectivo, não resultará no desaparecimento de uma empresa, mas no adiar de uma decisão que se impõe seja tomada.

Para este responsável pela GeRAP, a opção não será entre o adoptar ou não o conceito de serviços partilhados, mas sim a de escolher a GeRAP ou outro parceiro para a sua implementação.

Quanto às questões da aplicabilidade destes serviços à SG/MDN, o Dr. Eugénio Antunes também não adiantou mais do que o já referido pelo Presidente da GeRAP, tendo deixado a ideia de que certamente são aplicáveis nas áreas genéricas comuns a outros ministérios.



Apêndice 3 – Caso de estudo estrangeiro

Considerando que a análise de outros casos de estudo, desenvolvidos a nível internacional, poderá trazer algumas vantagens, mesmo considerando que não será possível efectuar a directa transposição para o caso nacional, aqui se transcrevem as principais linhas de pensamento extraídas do estudo do caso do Governo de Queensland. Tal como já foi mencionado, a opção pela análise de apenas um caso de estudo estrangeiro, resultou da opinião veiculada pelo Administrador da GeRAP de que era um excelente caso, que servira inclusive de apoio à implementação da GeRAP.

Queensland situa-se no Nordeste e é o segundo maior dos seis estados em que se divide a Austrália.

Bastante conotado com o desenvolvimento e o apadrinhar de novas ideias, este estado é conhecido na Austrália como “Smart State”. Na sua página oficial¹ podemos perceber esta postura, nas palavras que dão as boas vindas ao Estado a todas as pessoas de outros Estados ou do estrangeiro com ideias, capacidades e iniciativa que desejem partilhar uma das melhores qualidades de vida do mundo.

Como a maioria dos governos no mundo, também o Governo de Queensland resolveu enfrentar os desafios de proporcionar aos seus cidadãos um melhor nível de serviços prestados e simultaneamente uma utilização mais racional dos recursos por eles colocados à sua disposição.

Um dos aspectos que inicialmente foi considerado por este Governo foi a necessidade de estabelecer parcerias e colaborações com os Governos de outros Estados Australianos, bem como com empresas que fossem referências em diferentes áreas de actividade. Surge assim, em 2001, a noção de que se poderá desenvolver o conceito de serviços partilhados. Em 2002 emerge então o que ficou conhecido como a *Queensland Government's Shared Service Initiative* (Iniciativa para a Implementação de Serviços Partilhados no Governo de Queensland).

Para o Governo de Queensland, os estudos elaborados, demonstravam que a utilização de serviços partilhados permitiria a obtenção de serviços de elevada qualidade e a mais baixo custo na relação preço-qualidade, pela obtenção de economias de escala através da padronização de procedimentos, consolidação de tecnologia e concentração de recursos e peritos.

¹ Disponível em url: www.qld.gov.au/about-queensland/ acedida em 11 de Março de 2008



No relatório² em que o Governo de Queensland difunde a sua intenção de adoptar o modelo de gestão baseado nos serviços partilhados, descreve também a sua visão para os serviços partilhados, os benefícios que espera alcançar, a aproximação requerida para a construção do modelo de serviços partilhados e ainda os factores críticos para o sucesso desta iniciativa.

Quanto à visão para os serviços partilhados, é a de disponibilizar serviços de apoio de elevada qualidade a múltiplos clientes. Estes serviços devem reflectir os mais modernos padrões de eficácia e ir ao encontro das necessidades dos organismos clientes, resultando por isso numa melhor qualidade dos serviços prestados aos seus cidadãos.

Esta iniciativa desencadeada em 2002 não foi pioneira uma vez que já existiam outras de menor escala, dentro de organismos do Governo de Queensland. A ideia em 2002 foi dar outra dimensão a este assunto, implementando os serviços partilhados em todo o Governo, alcançando assim as economias de escala previstas e todas as restantes vantagens.

O que fica também bem definido neste relatório é a consciência que os serviços partilhados envolvem múltiplos organismos que partilham os serviços disponibilizados por um fornecedor de serviços partilhados e que se trata de uma parceria entre fornecedor de serviços e cliente onde se encontram bem definidas as responsabilidades, a mensurabilidade dos resultados e a autoridade de cada interveniente. Fica também claro que se pretende que cada organismo possa adquirir serviços com base em critérios de qualidade e custo bem definidos, tendo direito a todo o apoio em regime de *backoffice*.

Dos serviços elegíveis pelo Governo de Queensland, podemos encontrar a referência à área financeira, à obtenção de recursos (materiais e humanos), aos recursos humanos, incluindo o processamento de vencimentos, à gestão e arquivo de documentação e ainda à gestão de propriedades e instalações.

Um dos aspectos interessantes deste relatório é o facto de apontar como meta a atingir, a poupança de 100 milhões de dólares australianos³, por ano. Apesar de não conhecermos em profundidade a realidade australiana, parece-nos uma meta ambiciosa.

² *Overview of the Queensland Government's Shared Service Initiative*, disponível em http://www.sharedservices.qld.gov.au/Publications/Documents/bp1_overview.pdf, consultado em 17 de Fevereiro de 2008.

³ À taxa actual (04 de Maio de 2008), cerca de 56 milhões de Euros. Taxa disponível em www.cotacambios.com, consultado em 04 de Maio de 2008.



Ainda no que respeita a benefícios, o Governo de Queensland espera: maximizar o custo-eficácia, pela rentabilização do investimento feito nesta iniciativa, quer em pessoas, quer em tecnologia; proporcionar aos seus funcionários uma carreira desafiante, pela permanente necessidade de formação de quem trabalha nos Centros de Serviços Partilhados, bem como pelo desafio que resulta da necessidade de se manterem os mais elevados níveis de proficiência; aumentar os níveis de resposta e melhorar as informações prestadas aos cidadãos, pela centralização da informação que poderá ser acedida a partir de qualquer local do Estado de Queensland, preferencialmente com recurso às novas tecnologias; melhorar a capacidade de se adaptar a novas estruturas que surjam no futuro, resultantes de novos modelos que venham a surgir, pretendendo também com isto rentabilizar o investimento que agora é feito.

No que respeita à construção do modelo, o Estado de Queensland marcou como objectivo, um período de três anos para a sua implementação, preparando estratégias específicas para a governação eficaz no período de transição, para a definição clara e inicial dos serviços a prestar, para a redefinição das estruturas a implementar, para os sistemas de base tecnológica a desenvolver (ou a rentabilizar, se existentes) e para a definição das funções a atribuir aos funcionários libertados das suas funções pela migração destas para o Centro de Serviços Partilhados.

A construção do modelo baseou-se na definição de áreas de actividade (*clusters*) que fossem comuns a todos (ou quase todos) os organismos. De seguida, foi desenvolvido um centro de excelência para apoio aos clientes. O Centro de Serviços Partilhados (CSP) é aqui designado por *Corporate Applications Support Unit* (CASU), e reúne os especialistas nas diversas áreas de actividade que desenvolvem os conceitos, constroem a estrutura e servirão de *backoffice* aos organismos clientes.

No caso australiano, o modelo engloba ainda a criação de uma estrutura para apoio à gestão das infra-estruturas necessárias à implementação do projecto. Esta estrutura designa-se por *Corporate Infrastructure Services Unit* (CISU) e terá a missão de obter economias de escala na consolidação das infra-estruturas e no fornecimento de serviços de apoio e sustentação a tais infra-estruturas. Do estudo efectuado, cremos que esta estrutura funcionará como o suporte administrativo para a gestão corrente das infra-estruturas utilizadas.

Outro dos aspectos mencionados no estudo do Governo de Queensland diz respeito às tecnologias de informação e comunicação. O Governo de Queensland incentiva o



recurso a todas as ferramentas de suporte tecnológico para apoio aos novos processos e procedimentos a implementar. Para isso, encoraja os organismos dependentes do Governo a utilizarem as ferramentas já desenvolvidas ou a desenvolver pela CITEC⁴, até que seja eventualmente criada uma nova estrutura de apoio em tecnologias de informação.

Como já foi referido, esta iniciativa não é inédita no Governo de Queensland, pelo que se sentiu a necessidade de se aproveitar o trabalho já desenvolvido pelas duas estruturas que já prestavam serviços partilhados, tendo estas entidades, a *Corporate Services Agency* e a *Corporate Services Centre*, sido englobadas na nova estrutura a implementar.

O último dos factores a analisar é o conjunto dos factores críticos para o sucesso desta iniciativa. De acordo com o expresso pelo Governo de Queensland os factores que deverão merecer uma constante preocupação por parte dos responsáveis são os seguintes: a gestão efectiva e eficiente do processo de mudança; a manutenção sólida da liderança de topo; as actividades desenvolvidas nos diferentes organismos não são suficientemente padronizadas⁵.

Quanto ao primeiro aspecto, para o Governo de Queensland é fulcral a aceitação do processo de mudança por parte das pessoas que o constituem, devendo a preocupação começar logo pelo seu envolvimento no processo de mudança. Deverá existir um cuidado especial na transmissão dos novos desafios que se levantarão pelo maior nível de exigência e também na divulgação da eventual necessidade de se dispensarem funcionários ou de os mesmos serem requalificados noutras funções, podendo passar a exercerem funções noutros organismos. Assumindo que se trata de uma área sensível, o Governo de Queensland refere no estudo que as pessoas deverão ser valorizadas e tratadas com respeito durante todo o processo de mudança. Materializando esta preocupação, deverão desenvolver-se medidas efectivas de suporte à comunicação com os funcionários e do seu envolvimento nas decisões que os afectam.

Quanto ao factor da liderança, a preocupação consubstancia-se na emanção de directrizes que prevêm e incentivam os gestores de topo a envolverem-se no encorajamento dos seus funcionários e na difusão das vantagens desta mudança, promovendo sessões de esclarecimento e escolhendo para liderar as equipas a implementar,

⁴ CITEC é a organização estatal que fornece os serviços de tecnologias de informação e comunicação ao governo de Queensland e a todos os organismos dele dependentes.

⁵ Criando uma tal dispersão de serviços específicos e únicos para cada organismo, que impeça o desenvolvimento das economias de escala.



peessoas de reconhecida capacidade técnica e demonstrado envolvimento no projecto de implementação do modelo de serviços partilhados.

O derradeiro dos factores críticos para o sucesso diz respeito à correcta padronização das actividades comuns. Se não for possível padronizar numa única ferramenta de gestão para as diversas tarefas desenvolvidas em cada um dos organismos, corre-se o risco do número de actividades consideradas específicas e únicas para cada cliente ser tão elevada que não se poderá considerar rentável a sua disponibilização pela empresa de serviços partilhados. Convém por isso analisar correctamente cada uma das actividades dos organismos clientes e desenvolver processos de consolidação e padronização que permitam o desenvolvimento das mesmas, num único Centro de Serviços Partilhados.

A análise efectuada a este caso australiano permite-nos identificar aquelas que parecem ter sido os aspectos onde se centrou a atenção e o esforço do Governo da província australiana de Queensland, e onde cremos dever recair a atenção das autoridades portuguesas. Acima de tudo, nas pessoas, assegurando o seu envolvimento no projecto através do diálogo, da possibilidade de formação contínua e do respeito pela função e situação de cada um dos funcionários. Depois, pelos cuidados colocados nas medidas de governação e de liderança, bem como no constante acompanhamento por parte dos responsáveis. Este aspecto é para nós fundamental para que não se corra o risco de comprometer o projecto. Também pelo envolvimento conjunto e a participação de todos os organismos na construção do modelo. Este aspecto acaba por desenvolver o espírito de cooperação entre os organismos resultando no seu comprometimento. Por último, mas não menos importante, a importância dada à utilização da tecnologia, com a dedicação em exclusivo da agência governamental existente e a consideração da eventual criação de uma nova estrutura dedicada a este projecto.

Terminando a análise a este projecto australiano, é fácil perceber algumas semelhanças com o caso nacional e com as preocupações mencionadas pelos responsáveis pela GeRAP. Importa agora que a continuação do projecto nacional consiga seguir os conselhos aqui deixados, para que possa singrar e atingir os objectivos propostos.

Da análise de toda a situação fica-nos a sensação de que este projecto está demasiado centrado ao nível da GeRAP, não existindo mais do que meras directivas genéricas, emanadas do Governo Português que parece não se empenhar suficientemente neste projecto.